

SÜPER BAŞKANLIK YA DA BAŞKANCİ PARLAMENTER SİSTEM: WEİMAR ALMANYA'SI İLE RUSYA FEDERASYONU ÖRNEKLERİ VE ÇIKARTILACAK DERSLER

Hasan DURSUN *

Gerek hukuk, gerekse siyaset bilimi yazınında yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler bakımından hükümet sistemleri sınıflandırılırken genel olarak başkancı ya da süper başkanlık sistemi şeklinde ayrı bir hükümet rejimine yer verilmemekte; söz konusu sistem, ezici çoğunlukla yarı başkanlık sistemi altında incelenmektedir. Hatta çeşitli ansiklopedilerde bile başkancı ya da süper başkanlık sistemi diye ayrı bir kavrama yer verilmemekte, başkancı ya da süper başkanlık sistemine sahip ülkeler için “*yarı başkanlık sistemini benimsemiş ülkeler*” deyimi kullanılmaktadır. Örneğini, ünlü bir ansiklopedi olan “*Wikipedia, the free Encyclopedia*”ya göre (http://en.wikipedia.org/wiki/Semi-presidential_system, erişim tarihi; 6.4.2006) 1919-1933 yılları arasındaki Weimar Almanya’sı ile günümüz Rusya’sı yarı başkanlık sistemini benimsemiş ülkeler arasında gösterilmektedir. Söz konusu ansiklopedi, yarı başkanlık sisteminin; hükümetin günlük faaliyetlerinde başkan ve başbakanın aktif olduğu bir hükümet sistemi olduğunu, söz konusu sistemde devlet başkanının genel oyla seçildiğini, bu sistemin; devlet başkanının sembolik nitelikte yetkilere sahip olmaması nedeniyle parlamenter sistemden farklı olduğunu ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakanın bulunması nedeniyle de başkanlık sisteminden farklı olduğunu ifade etmektedir.

Wikipedia, the free Encyclopedia’nın yukarıda belirtilen internet sayfasında yarı-başkanlık sistemi hakkında şu ek bilgilere de yer verilmektedir: “*Yarı-başkanlık sistemine sahip ülkelerde başkan ile başbakan arasındaki*

* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) doktora öğrencisi. Bu çalışmanın yürütülmesinde, eşsiz yol göstericiliğinden yararlandığım AÜ Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Levent Gönenç’e teşekkürü borç bilirim.

yetki dağılımı ülkeden ülkeye oldukça farklılık göstermekte ve söz konusu sistemi benimsemiş ülkelerde başkan ile başbakanının ayrı ayrı seçimle geldiği ve her birisinin sık sık farklı partilerden seçildiği durumlarda birbirine katlanma denilen (cohabitation) durumuyla karşılaşmaktadır. Bu durum; etkili bir denge (checks and balances) olgusuna yol açabildiği gibi sertlik ve birbirini engelleme (tökezletme) dönemine de yol açabilir. Birbirine katlanma durumunun hangi duruma yol açacağı başkan ile başbakanın tutumuna, partilerin ideolojilerine ve seçmenlerin istemlerine bağlıdır.”

Ünlü siyaset bilimcisi Duverger’de başkancı ya da süper başkanlık sistemi diye bir hükümet sistemi kabul etmemekte, başkancı ya da süper başkanlık sistemi olarak adlandırılacak rejimi; bir yarı-başkanlık türü olarak kabul etmektedir. Yazara göre bir ülkenin anayasası şu üç unsuru eş anlı olarak bünyesinde toplamışsa yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmalıdır. Bu unsurlar;

- a. Devlet başkanının genel oyla seçilmesi,
- b. Devlet başkanının oldukça önemli yetkilerle donatılması,
- c. Devlet başkanının yanında başbakan ve bakanların icrai ve hükümet yetkileriyle donatılması ve başbakan ile bakanların, parlamento tarafından bir muhalefet gösterilmediği müddetçe görevde kalmaya devam etmesidir (Duverger, s. 142).

Duverger’e göre, yarı-başkanlık sistemini öngören anayasalar göreceli olarak türdeştir. Yazar, sadece devlet başkanının yetkileri açısından bir takım farkların olduğunu ancak söz konusu farklılığın sistemin niteliği açısından ikincil derecede olduğunu ifade etmektedir. Yazar, yarı başkanlık sistemini benimsemiş ülkeler bakımından devlet başkanının yetkilerinin farklı olmasının ülkeler arasındaki siyasi uygulama farklılıklarından daha az önemli olduğunu ifade etmekte, kuralların benzerliği ve oyunun farklı oynanabilmesi ilkesinden hareketle Avrupa’daki yedi ülkeyi yarı başkanlık sistemini benimsemiş ülke olarak adlandırmaktadır.

Yazara göre, devlet başkanının sembolik yetkilerinin bulunduğu Avusturya, İrlanda ve İzlanda, güçlü bir başkanının bulunduğu Fransa ve başkan ile hükümet arasındaki yetki dağılımının dengeli olduğu Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz yarı-başkanlık sistemini benimsemiş ülkelerdir (Fazla bilgi için bkz., Duverger, s. 142-146).

Bir başka ünlü siyaset bilimcisi Elgie’de başkancı ya da süper başkanlık sistemi diye ayrı bir tür hükümet rejimi kabul etmemekte, başkancı ya da süper başkanlık sistemi olarak adlandırılacak sistemi; yarı-başkanlığın bir türü olarak kabul etmektedir. Elgie, başkan ile başbakanın uygulamadaki gücünü dikkate almaksızın anayasal bağlamda yarı başkanlık sistemini şu şekilde tanımlamaktadır: Halk tarafından belirli bir dönem için seçilen başkanın, başbakanla yan yana bulunduğu ve kabinenin parlamentoya karşı sorumlu olduğu hükümet tipine yarı-başkanlık rejimi denir (Bkz., Elgie, s. 13).

Elgie; Duverger’in yarı-başkanlık sistemi tanımlamasından farklı olarak, devlet başkanının genel oyla seçilmesinin yarı-başkanlık sisteminin koşullarından birisi olamayacağını, başkanın, doğrudan veya doğrudan benzeri (örneğin Finlandiya) bir şekilde seçilmesinin bir ülkenin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanması açısından yeterli olduğunu ifade etmektedir. Diğer yandan, yazar, yarı-başkanlık sistemi tanımlaması açısından başkanın yetkilerinin de önemli olmadığını ifade etmektedir. Elgie’ye göre, Avusturya, Bulgaristan, İzlanda ve İrlanda gibi başkanının zayıf bir konumda ülkeler; Finlandiya, Polonya ve Portekiz gibi başkanın sınırlı yetkiye sahip bulunduğu ülkeler ve Fransa ile Rusya gibi başkanın güçlü bulunduğu ülkelerin tümü, eşit derecede olmasa bile yarı-başkanlık sistemini kabul eden ülkeler olarak adlandırılmalıdır. Yazara göre, nasıl parlamenter ve başkanlık sistemi ayrı kategori bir rejim şekli ise yarı-başkanlık sistemi de ayrı kategori bir rejim şeklidir (Elgie, s. 13).

Elgie’ye göre yarı-başkanlık sistemini kabul eden ülkeler, bir takım temel anayasal yapıyı paylaşmaktadır. Yazara göre, yarı-başkanlık sistemini kabul eden ülkelerin tümünün anayasalarına göre, başkan doğrudan veya doğrudan benzeri bir yapıda halk tarafından seçilmekte, bu ülkelerin tümünde başbakan ve kabinenin parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Yazar, bununla birlikte, uygulamada, yarı-başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde sistemin farklı şekillerde işlediğini ifade etmektedir. Elgie’ye göre, nasıl ki, başkan, başbakan ve kabinelerin siyasi gücü farklılık gösterdiği gibi başkan, başbakan ve kabinelerin anayasal güçleri de yarı-başkanlık sistemini kabul eden ülkeler arasında farklılık gösterir. Yazar, bunun en belirgin örneği olarak anayasal bakımdan güçlü başkanların bazen siyasi olarak zayıf, anayasal açıdan zayıf olan başkanların ise bazen siyasi olarak güçlü olması olgusunu vermekte ve bazı durumlarda başbakanlara nazaran başkanların,

bazı durumlarda ise başbakanlara nazaran başkanların baskın olduğunu ifade etmektedir. Ancak, Elgie, bu durumların sistemin yarı başkanlık rejimi olmasını engellemeyeceğini ifade etmektedir (Elgie, s. 14).

Bir diğer ünlü siyaset bilimcisi Sartori'de başkanca ya da süper başkanlık sistemi diye ayrı bir kategori hükümet sistemi kabul etmemekte; Rusya ve Weimar Cumhuriyeti'nin yarı-başkanlık başlığı altında incelenmesinin daha doğru olduğunu ifade etmektedir. Sartori; bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılabilmesi için;

a. Devlet başkanı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmelidir,

b. Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmalı, böylelikle ikili bir otorite yapısı oluşmalıdır. Sartori, ikili otorite yapısının belirleyici koşulları olarak da şu üç durumun oluşabileceğini belirtmektedir. Bunlar;

ba. Başkanın, parlamentodan bağımsızlığı söz konusudur, bu durumda başkanın tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi yoktur, iradesini hükümet kanalıyla açıklaması gerekir,

bb. Tersine, başbakan ve kabinesi parlamentoya bağımlı, ancak başkana karşı bağımsızdırlar; hükümet, parlamentonun güvenoyuna ve/veya güvensizlik oyuna tabidir ve her iki durumda da bir parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaçtır,

bc. Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme organı içerisinde farklı dengelere ve değişken üstünlüklere yol açabilir; ancak durum ne olursa olsun yürütmenin yapıcı birimlerinden her birinin "özerklik gizilgücü" devam eder (Bkz., Sartori, s. 170, 173, 174, 182).

Çağdaş siyaset bilimcilerinden Lijphart ise hükümet sistemlerini parlamenter ve başkanlık hükümeti şeklinde ikiye ayırmakta ve yarı-başkanlık diye ayrı bir hükümet sistemi kategorisi yaratmanın gerekli olmadığını ifade etmektedir. Yazar, bir ülkede yasama organının güvenine dayanan bir başbakanın bulunması halinde ülkenin bu durum itibarıyla parlamenter, aynı zamanda o ülkenin halkça seçilen bir cumhurbaşkanına sahip olması durumunda ise o durum itibarıyla başkanlık sistemine sahip olacağını ifade etmekte dolayısıyla böyle bir ülkenin herhangi bir sınıfa sokulmasının güç olduğunu ifade etmektedir (Bkz., Lijphart, s. 80). Lijphart'ın ilginç olan bu yaklaşımı çerçevesinde Weimar Cumhuriyeti ile Rusya Federasyonu'nun herhangi (parlamenter veya

başkanlık) bir hükümet kategorisine sokulamayacağı açıktır.

Tarihte görülen ve günümüzde uygulanan kimi çağdaş hükümet sistemlerinin yarı-başkanlık kategorisine sokulamayacağı, bunların kendisine özgü ayrı bir kategori olduğu gerçeğinden hareketle Shugart ve Carey, kimi rejimleri başkancı-parlamenter (president-parliamentary) rejim olarak kabul etmektedir. Yazarlara göre başkanının, bakanları seçtiği ve azlettiği, bakanların ise parlamentonun güvenoyuna tabi olduğu rejimler, başkancı-parlamenter rejimlerdir. Yazarlar; başkancı-parlamenter rejimlerin iki temel karakteri bulunduğunu, bunların devlet başkanının üstünlüğü ve kabinenin parlamentoya bağlı olması olduğunu ifade etmekte ve başkancı-parlamenter rejimleri;

- a. Başkanın halk tarafından seçildiği,
- b. Başkanın, bakanları atadığı ve azlettiği (bakanları azletme yetkisi sadece devlet başkanına aittir),
- c. Kabinenin, parlamentonun güvenoyunu almasının şart olduğu,
- d. Başkanın parlamentoyu feshetme veya kararname çıkarma veya her iki yetkisinin bulunduğu rejimler olarak tanımlamaktadır (Fazla bilgi için bkz., Shugart ve Carey, s. 24).

Shugart ve Carey; ülkelerin anayasalarına bakılarak; yasama ile yürütmenin birbirinin hukuki varlığına son verebilmesi ve devlet başkanının hükümet üzerindeki yetkilerini temel alarak çağdaş hükümet rejimlerini beşli bir ayrıma tabi tutmaktadır. Yazarlara göre demokratik rejim tipleri;

- a. Başkancı-parlamenter (president-parliamentary),
- b. Başbakanı parlamenter (premier-presidential)
- c. Başkanlık (Presidential),
- d. Parlamenter (parliamentary),
- e. Parlamentodan- bağımsız hükümet (Assembly-Independent) “*tek örneği İsviçre olmak üzere*” rejimleri şeklinde bir ayrıma tabi tutulabilir (Shugart ve Carey, s. 160).

Shugart ve Carey; Weimar Almanya’sı ve Sri Lanka’yı başkancı-parlamenter rejim tipine örnek olarak göstermekte ve bu sistemde başkana rağmen parlamentonun varlığını sürdüremeyeceğini ve baş-

kanın kabine üyelerini parlamentonun kararına bağlı olarak atadığını ve kabine üyelerini azletme yetkisine sahip olduğunu ifade etmektedir. Yazarlar; başkancı-parlamenter sistemlerde başbakanın hükümet başkanı olarak görülemeyeceğini, hükümet üzerindeki otoritenin, başkana ait olduğu fikrini ileri sürmektedirler (Bkz., Shugart ve Carey, s. 160, 161). Shugart ve Carey'in ortaya koyduğu ölçütler bakımından Rusya Federasyonu'nun da başkancı-parlamenter rejim tipine sahip olduğu yönünde en küçük bir kuşku bulunmamaktadır.

Fish ise Rusya'nın siyasi sistemini; süper-başkanlık rejimi olarak adlandırmaktadır. Yazara göre, Rusya'nın süper başkanlık sistemine sahip olduğu, Anayasası'na bakılınca kolaylıkla anlaşılır. Çünkü Rusya Anayasası'nda olağanüstü güçlü bir başkan ve göreceli olarak zayıf bir parlamento öngörülmektedir. Fish, bir sistemin süper-başkanlık sistemi olarak adlandırılabilmesi için şu ölçütlerin sistemde eş anlı olarak bulunmasını aramaktadır. Bunlar;

- a. Başkan, kararname çıkartma yoluyla yasama yetkilerine sahip olmalı,
- b. Başkanın, hükümetin oluşum biçimine karar verebilmeli,
- c. Başkanın, hükümeti yasama denetiminden koruyabilme yetkisinin bulunması gerekir.

Fish, süper başkanlık sisteminin sadece Rusya'ya özgü olmadığını; Doğu Avrupa'da nadir bulunmasına karşılık, değişik şekillerde bazı post-Sovyet ülkelerinde ve özellikle Latin Amerika olmak üzere değişik coğrafi bölgelerde bulunduğunu ve bu sistemin de demokrasinin bir türü olduğunu ifade etmektedir (Fish, s. 326). Fish'in koyduğu ölçütlere aynen uyduğu için kanımca Weimar Cumhuriyeti'nin de süper başkanlık olarak adlandırılmasına Fish itiraz etmeyecektir.

Çağdaş hükümet sistemleri klasik olarak; parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi olarak üçe ayrılmakta ve klasik sistemi benimseyen yazarlar, Weimar Almanya'sı ile Rusya Cumhuriyeti'ni; yarı-başkanlık sisteminin bir türü olarak kabul etmektedir. Kuşkusuz; Weimar Almanya'sında uygulanmış sistem ile Rusya Cumhuriyeti'nin siyasi sistemi birçok açılardan yarı-başkanlık sistemiyle örtüşmektedir.

Örneğin, bu sistemlerde de, yarı başkanlık sisteminde olduğu şekilde; devlet başkanı halk tarafından seçilmekte, devlet başkanı ve

parlamento tarafından azledilebilen bir hükümet bulunmakta ve başbakanın önereceği bakanların devlet başkanı tarafından onaylanması gerekmektedir.

Ancak yarı-başkanlık sistemiyle olan söz konusu hususlardaki örtüşmelerine rağmen kanımca Weimar Almanya'sı ile Rusya Cumhuriyeti'ni ya Shugart ve Carey'in kullandığı bir kavram olan başkancı parlamenter sistem ya da Fish'in kullandığı deyişle süper başkanlık olarak adlandırmak yerinde olacaktır. Çünkü gerek Weimar Almanya'sında, gerekse Rusya Cumhuriyeti'nde devlet başkanı; aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği üzere, yarı-başkanlık sisteminden farklı olarak çok daha fazla yetkilere sahip bulunmaktadır.

Bu arada başkanlık sistemleri arasında devlet başkanı ya da cumhurbaşkanına en fazla yetki veren sistemin başkancı parlamenter sistem ya da süper başkanlık sistemi olduğunu ifade etmek yerinde olacaktır.

Bu çalışmada ilk önce, başkancı parlamenter ya da süper başkanlık sisteminin tarihsel bir örneğini oluşturan Weimar Almanya'sı (1919-1933) incelenecektir. Daha sonra ise süper başkanlık sisteminin günümüzdeki sembol örneğini oluşturan Rusya Federasyonu incelenecektir.

Söz konusu iki ülke örneği incelenirken daha çok yasama ve yürütme erkleri ile sistemi süper başkanlık olarak adlandırmamızı sağlayan yasama-yürütme ilişkileri üzerinde durulacaktır. Sonuç kısmında ise başkancı parlamenter ya da süper başkanlık sisteminden Türkiye için çıkartılabilecek dersler üzerinde durulacaktır.

I. Weimar Almanya'sı

Weimar Anayasası'nı anlatmadan önce bir hususun belirtilmesi yerinde olacaktır. 1919 tarihli hayalet Weimar Anayasası sadece Almanya'nın siyasi tarihinde kalmış bir olgu değildir.

Türkiye'de 1982 Anayasası yapılırken Weimar Anayasası'nın olumlu ve olumsuz yönleri Türk Anayasa yapıcılar tarafından da dikkate alınmıştır (Rumpf, s. 215).

Türk anayasacılık çalışmaları ve süper başkanlık sisteminin ilk örneği olması açılarından büyük önem taşıyan Weimar Anayasası hükümlerini incelemeden önce Almanya'nın demokrasiye geçişi ve Weimar Anayasası'nın yapım süreci üzerinde kısaca durmak faydalı olacaktır.

1. Almanya’da Demokrasiye Geçiş ve Weimar Anayasası Yapım Süreci

Avusturya Veliahdı’nın 28 Haziran 1914 tarihinde öldürülmesi üzerine Birinci Dünya Savaşı başlamıştır. Bu savaşta bir yanda Almanya ile Avusturya, diğer yanda ise Fransa, Rusya ve İngiltere birlik oluşturarak birbirleriyle savaşa tutuşmuşlardır. Birinci Dünya Savaşı’nda Almanya’nın Fransa’yı çabuk bir şekilde yenilgiye uğratma planı gerçekleşmemiştir. Tam aksine, Almanlar, Marne Meydan Savaşı’nda Fransızlar karşısında bozguna uğramışlar ve bozgunundan sonra savaş, her iki taraf açısından da büyük kayıplara yol açan anlamsız bir mevzi savaşına dönüşmüştür. Bu savaşta, Alman İmparatoru II. Wilhelm geri planda kalmış, başbakanlar ise savaş boyunca Almanya’nın görünürdeki ordu şefi Mareşal Paul von Hindenburg, gerçekte gücü kullanan General Erich von Ludendorff’un yoğun baskısı altında kalarak silik bir konumda bulunmuşlardır. Amerika Birleşik Devletleri’nin I. Dünya Savaşı’na katılması, Almanya açısından bir hezimet oluşturmıştır. Almanya; I. Dünya Savaşı’nda büyük zayıat vermesine rağmen durumun ciddiye-tini kavrayamayan General Ludendorff, 1918 Eylül’üne kadar bir zafer barışı üzerinde ısrar etmiş ancak daha sonra ani olarak bir mütareke talebinde bulunmuştur. I. Dünya Savaşı Almanya’ya askeri ve siyasi açıdan büyük bir yenilgi getirmiştir. İmparator II. Wilhelm ve prensler, herhangi bir direniş göstermeden barışçı olarak 1918 Kasım’ında tahtlarından vazgeçmişler, böylelikle Almanya’da monarşi dönemi resmen sona ermiştir (işte Almanya, s. 120).

Alman İmparatorluğu’nun, Amerika Birleşik Devletleri ve müttefikleri tarafından yenilgiye uğratılması ve monarşi döneminin resmen sona ermesi, Almanya’nın demokrasiye geçmesi yönünde uygun bir ortam oluşturmıştır. Bu çerçevede, Almanya, gerçek anlamda ilk demokrasi deneyimini, bir cumhuriyet oluşturabilmek için Ocak 1919 tarihinde bir kurucu meclis seçerek yaşamıştır. Bazıları önde gelen anayasa akademisyenleri olan kurucu meclisin üyeleri, Almanya’nın Weimar kentinde toplanmış ve 6 aylık bir zaman dilimi içerisinde Almanya’nın ilk demokratik Anayasası’nı oluşturmışlardır. Söz konusu Anayasa, Alman Devleti’ni yeniden şekillendirerek demokrasi ve genel oy prensibine uygun olarak parlamentonun oluşturulması esasını benimsemiş ve Almanya’yı büyük ve küçük 17 federe devletten oluşan başkancı ve parlamenter rejimin karışımı bir siyasi sistem olarak düzenlemiştir (Bkz., Dragnich/Rasmussen/Moses, 1991, s. 328).

Almanya'nın demokrasiye geçişi ve Weimar Anayasası'nın yapım süreci üzerinde kısaca durduktan sonra aşağıda çalışmamızın konusuna uygun olarak Weimar Anayasası'nın sadece yürütme ve yasama kısmı üzerinde durulacak ve daha sonra Weimar Anayasası'nın çöküşü ve sona eriş nedenleri üzerinde durulacaktır.

2. Yürütme

Weimar Anayasası'nda yürütme içerisinde devlet başkanının yetkileri son derece ağırlıklıdır. Bu husus, aşağıda devlet başkanının yetkileri üzerinde durulurken daha açık bir şekilde anlaşılabilecektir. Yürütme içerisinde devlet başkanının yetkilerinin oldukça fazla olmasının nedenini, kanımca tarihsel bir olguda aramak gerekir.

Çünkü 1918 yılına kadar imparatorlukla yönetilen bir ülke 1919 yılında demokratik bir rejime geçerken imparatorun kullandığı yetkilerin büyük kısmını, yetki boşluğu doğmaması için devlet başkanına tanımaktan çekinmemiştir. Weimar döneminde; devlet başkanının yetkilerini incelemeye geçmeden önce devlet başkanının seçimi, görev süresi, azli ve devlet başkanına vekalet konuları üzerinde kısaca durulması yerinde olacaktır.

Weimar Cumhuriyeti Anayasası, Devlet Başkanı'nın halk tarafından seçilmesi ilkesini benimsemektedir. Gerçekten de, Anayasa'nın 41. maddesinde (11 Ağustos 1919 tarihli Weimar Anayasası'nın İngilizce tam metni için bkz., http://www.Zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php, erişim tarihi: 11.4.2005) başkanın, halk tarafından seçileceği ve Alman devlet başkanı seçilebilmek için 35 yaşını bitirmenin şart olduğu belirtilmiştir. 42. maddede başkanın göreve başlamadan önce yemin etmesi gerektiği belirtilerek maddede yemin metni gösterilmiş ve söz konusu metnin dışında başkanın isterse ek bir dinsel yemin edebileceği şeklinde ilginç bir hükme yer verilmiştir.

Anayasa'nın 43. maddesinde devlet başkanının görev süresinin yedi yıl olduğu ve tekrar seçilme olanağının bulunduğu ifade edilmiştir. Devlet başkanının tekrar seçilmesine dönem sınırı konulmamasından, devlet başkanının ömrü yettiği müddetçe halk tarafından sürgit bir şekilde tekrar seçilebileceği anlaşılmaktadır.

Oldukça güçlü yetkileri bulunan devlet başkanının yasama ve icra organı arasında dengeyi bozabileceği fikrinden hareketle, Weimar Ana-

yasası, devlet başkanının azil yoluyla görevinden alınabileceği ilkesini benimsemiştir (Bkz., Aldıkaçtı, s. 101). Weimar Anayasası'nda "*Devlet Başkanı*"nın azli iki türlü olarak düzenlenmiştir. Birinci yol Anayasa'nın yukarıda bahsedilen 43. maddesinde gösterilmiştir. Bu maddede; belirli bir sebebe dayanmaya gerek olmaksızın Alman Parlamentosu'nun alt kanadı olan Reichstag'ın 2/3 ünün oyuyla devlet başkanının azledilmesinin referanduma götürülebileceği, başkanın azledilmesi işinin referanduma götürülmesi durumunda başkanın yetkilerinin referandum sonucuna kadar askıya alınacağı, başkanının azlinin referandumun sonucu reddedilmesi durumunda Reichstag'ın feshedilmiş ve başkanın tekrar seçilmiş sayılacağı vurgulanmıştır. Devlet başkanının azli konusunda öngörülen bu yol, Weimar Cumhuriyeti döneminde hiç işletilmemiştir. Kanımca, bu yol işletilip referandum sonucu devlet başkanının azli reddedilseydi, belki de Weimar Cumhuriyeti çok daha önceden çökebilirdi. Çünkü referandum sonucu yapılan azil oylamasından kurtulan bir devlet başkanı, Reichstag feshedilmiş sayılacağı için hızla diktatörlüğe kayabilirdi.

Devlet başkanının ikinci tür azil şekli, onun cezai sorumluluğu (impeachment) yoluna gidilmesidir. Anayasa'nın 43. maddesi gereği Reichstag'ın izni olmadan hakkında sıradan nitelikteki cezai kovuşturma ve soruşturmanın yapılamayacağı belirtilen dolayısıyla dokunulmazlığı bulunan devlet başkanı, cezai sorumluluğu yoluyla azli Anayasa'nın 59. maddesinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte 59. maddede; devlet başkanı, başbakan ve bakanların azli aynı usule tabi tutulmuştur. Maddeye göre; Anayasa'yı veya bir federal yasayı kasıtlı olarak ihlal ettiği savıyla Reichstag tarafından, Almanya adına, devlet başkanı, başbakan ve bakanların temyiz mahkemesi huzurunda suçlanabileceği ifade edilmiştir. Söz konusu kişilerin temyiz mahkemesinde yargılanabilmesi için en az 100 milletvekilinin önergeyi imzalaması ve anayasayı değiştirecek bir çoğunluğun karar vermesinin şart olduğu yine bu maddede ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere devlet başkanı, başbakan ve bakanlar için öngörülen bu impeachment usulünün işletilebilmesi oldukça zordur. Ayrıca, maddede, yargılama sonucu mahkum olan devlet başkanının görevde oturup oturamayacağı hakkında bir hüküm bulunmamaktadır. Her ne kadar maddede hüküm olmasa da yargılanıp mahkum olmuş bir devlet başkanının görevini sürdürmeye devam etmesinin işin doğasına aykırı olacağı açıktır.

Weimar Anayasası; yetkileri oldukça fazla olan devlet başkanına vekalet konusuna özel bir önem vermiş ve konuyu ayrı bir maddede düzenlenmiştir. Daha somut bir deyişle, Anayasa'nın 51. maddesinde; devlet başkanının kısa süreli yokluğu durumunda başbakanın onun yerine vekalet edeceği, devlet başkanının uzun süreli yokluğu veya görev süresinden önce görevinden ayrılması durumunda yeni devlet başkanlığı seçimleri yapılınca kadar geçecek süredeki vekaletin kanunla düzenleneceği ifade edilerek konu hakkında özgün bir düzenleme yapılmıştır.

Weimar Cumhuriyeti Anayasası, güçlü bir devlet başkanı yaratabilmek için devlet başkanına çok güçlü yetkiler tanımıştır. Devlet başkanına tanınan yetkileri; yasama, atama ve azil ile diğer yetkiler olmak üzere üçe ayırmak olanaklıdır.

Devlet başkanının yasamaya ilişkin yetkilerinden birisi, parlamentoyu fesih yetkisidir. Gerçekten de, Anayasa'nın 25. maddesine göre, devlet başkanı aynı nedenden dolayı sadece bir kez başvurmak üzere parlamentonun alt kanadı Reichstag'ı feshedebilir. Fesihten itibaren seçimlerin en geç 60 gün içerisinde yapılacağı yine bu madde de belirtilmiştir. Aldıkaçtı'ya göre Weimar Cumhuriyeti'nde devlet başkanına tanınan fesih yetkisi, o zamanki devlet başkanı Hindenburg tarafından uygulamada kötüye kullanılmıştır. Yazara göre, 1933 yılında Almanya'da Nazi döneminin başlamasına yol açan nedenlerden birisi, parlamentoyu fesih hakkının kötüye kullanılmasıdır (bkz., Aldıkaçtı, s. 122, 123). Kanımızca, Aldıkaçtı'nın bu görüşüne katılma olanağı yoktur. Çünkü fesih hakkının kötüye kullanılması; istikrarsız hükümetler sorununa yol açmasına rağmen Nazilerin başa geçmesi nedenlerden biri olarak kabul edilemez. Nazi döneminin başlamasına dolayısıyla Weimar Cumhuriyeti'nin çöküşüne yol açan nedenler aşağıda daha ayrıntılı olarak inceleneceği üzere Aldıkaçtı'nın düşüncesinden oldukça farklıdır.

Devlet başkanının yasamaya ilişkin yetkilerinden bir başkası, veto yetkisidir. Weimar Anayasası; veto konusunda çok ilginç hükümlere yer vermiş ve konuyu ayrıntılı bir şekilde incelemiştir. Anayasa'nın 73. maddesinde, Reichstag tarafından kabul edilen bir kanunun devlet başkanı tarafından 1 ay içerisinde istenmesi durumunda halkoyuna (plebisite) götürüleceği, Reichstag üyelerinin 1/3'ünün halk oylaması talebinin olduğu bir kanun tasarısının seçmenlerin 1/20'sinin talebiyle

yürürlüğünün askıya alınacağı, seçmenlerin 1/10'unun talebi olması halinde kanun taslaklarının halkoyuna sunulmasının zorunlu olduğu, halk tarafından istenilen referandum talebinin kabul edilebilmesi için kanun taslağının hükümet tarafından hazırlanmasının ve taslakla birlikte hükümet yorumunun Reichstag'a bildirilmesinin gerekli olduğu, bununla birlikte hükümet tarafından hazırlanan kanun taslağının Reichstag tarafından değiştirilmeksizin kabul edilmesi durumunda halkoyuna gidilemeyeceği belirtilmiştir.

Bütçe, vergi kanunları ve ödemeyele ilgili kanunlar konusunda yalnızca devlet başkanının halkoyuna gitme yetkisinin bulunduğu yine 73. maddede belirtilmiştir.

Devlet başkanının diğer bir tür veto yetkisi Anayasa'nın 74. maddesinde düzenlenmiştir. Maddede; Reichstag tarafından kabul edilen kanunlara karşı Reichsrat'ın itiraz hakkının bulunduğu, itiraz hakkında Reichstag'ın karar vereceği ve vereceği sonul kararın iki hafta içerisinde hükümete bildirileceği ve bildirimden itibaren iki hafta içerisinde de sonul kararın gerekçesinin hükümete sunulacağı, kanun taslağına itiraz halinde, taslağın ikinci defa Reichstag'a sunulacağı, Reichstag ile Reichsrat arasında uzlaşmanın bulunmaması halinde devlet başkanının üç ay içerisinde halkoyuna başvurabileceği, devlet başkanının halk oylamasına başvurmadığı hallerde kanunun kabul edilmiş sayılamayacağı belirtilmiştir. Reichsrat'ın itirazına karşı Reichstag 2/3'ten fazla oyla kanunu tekrar kabul ederse bu durumda devlet başkanının üç ay içerisinde kanunu kabul edildiği şekliyle yayımlayabileceği veya halk oylamasına başvurabileceği yine bu maddede belirtilmiştir.

Halk oylaması yoluyla Reichstag kararlarının geçersiz kılınabilmesi için seçime katılma yeterliliği olanların çoğunluğunun oy verme işlemine katılmasının şart olduğu 75. maddede belirtilmiştir. Weimar Cumhuriyeti'nde devlet başkanının sahip olduğu bu veto yetkisini, Aldıkaçtı, devreden veto olarak adlandırmaktadır. Yazara göre, söz konusu veto türüyle, yasama organınca kabul edilen bir kanunun halk oylamasına götürüldüğünü, bir başka deyişle kanunun kabul veya reddi hakkının halka devir olunduğunu, böylelikle halkın, demokratik ilkelere uygun olarak konu hakkındaki fikir ve düşüncelerini açıklama olanağına kavuştuğunu ifade etmektedir (Aldıkaçtı, s. 130). Kanımızca Aldıkaçtı'nın görüşünde ancak kısmi bir haklılık payı bulunmaktadır. Çünkü devreden veto kavramının kullanılması sonucu veto konusun-

da tek yetkili merciin halk olduğu gibi bir görüntü doğmaktadır ki, bu durum gerçekleri yansıtmamaktadır. Yukarıda da ayrıntılı bir şekilde görüldüğü üzere devlet başkanının, halkoyuna başvuru konusunda çok önemli yetkileri bulunmaktadır.

Devlet başkanının yasamaya ilişkin bir başka yetkisi; kararname çıkarma yetkidir. Anayasanın ünlü 48. maddesinin 2. fıkrasında; kamu güvenliği veya düzeninin ciddi olarak tehlike altında bulunduğu veya bozulduğu durumlarda, devlet başkanının hukuk ve düzeni tekrar sağlamak üzere askeri kuvvetlerin kullanılması dahil gerekli önlemleri alacağı ve temel hak ve özgürlükleri kısmen veya tamamen askıya alabileceği belirtilmiş, bu maddenin 3. fıkrasında ise devlet başkanının almış olduğu önlemler hakkında derhal Reichstag'ı bilgilendireceği, Reichstag'ın talebi halinde alınan önlemlerin geçerliliğinin askıya alınacağı ifade edilmiştir.

Weimar Cumhuriyeti döneminde devlet başkanı Anayasa'nın 48. maddesinin 2. fıkrasına dayanarak özellikle 1931-1932 yılları arasında yoğun bir şekilde kararname çıkarma yetkisini kullanmış; buna karşın, söz konusu dönemde parlamentonun kanun çıkartma faaliyeti önemli ölçüde azalmıştır. Kıyasa olanak sağlayabilmek için 1930 yılındaki kural koyma faaliyetini de içeren aşağıdaki tabloda bu durum açıkça görülmektedir.

**Tablo 1. Weimar Cumhuriyeti'nde
1930-1932 Yılları Arasında Kural Koyma Faaliyetleri**

Yıllar	Parlamento Tarafından Çıkartılan Kanunlar	Başkan Tarafından Çıkartılan Kararnameler	Reichstag'da Oturum Günleri
1930	98	5	94
1931	34	44	41
1932	5	66	13

Kaynak: Lepsius (1978) (Nakleden, Shugart ve Carey, s. 70).

Devlet başkanının yasamaya ilişkin bir başka yetkisi; kanunları imzalama ve yayımlama ile erteleme yetkisidir. Anayasa'nın 70. maddesine göre; Anayasal süreçlere uygun olarak geçirilen bir kanunun devlet başkanı tarafından imzalanacağı ve bir ay içerisinde Alman *Resmi Gazete'sinde* yayınlanacağı belirtilmiştir. Kanunların ne zaman yürürlüğe

gireceği de Anayasa'da çözüme kavuşturulmuştur. Anayasa'nın 71. maddesine göre; aksi gösterilmedikçe kanunlar, Almanya'nın başkentinde (o dönemde de başkent Berlin idi) çıkan *Resmi Gazete'de* yayımlandıktan 14 gün sonra yürürlüğe girer. Anayasa'nın 72. maddesinde ise milletvekillerinin 1/3'ünün talebi halinde bir kanunun yayımlanmasının iki ay erteleneceği, Reichstag ve Reichsrat tarafından acil olarak nitelenen bir kanunun, milletvekillerinin 1/3'ünün erteleme talebi olsa bile devlet başkanı tarafından derhal yayımlanabileceği belirtilmiştir.

Weimar Anayasası devlet başkanına çeşitli atama ve azil yetkisi vermiştir. Devlet başkanının atama ve azil yetkilerinden birisi bakanlar kurulunu atamak ve azletmektir. Anayasa'nın 53. maddesine göre başbakan ile başbakanın talebi üzerine bakanların atanması ve görevden azilleri konusunda devlet başkan yetkilidir. Bu maddeye dayanarak, Devlet Başkanı Mareşal Hindenburg, parlamentonun eğilimlerini dikkate almayarak istediği kabineleri kurmuş ve azletmiş; bu durum ise hükümet istikrarsızlığı sorununa yol açmıştır (Fazla bilgi için bkz., Aldıkaçtı, s. 90, 112).

Weimar Anayasası'nın devlet başkanına tanıdığı bir başka tür atama ve azil yetkisi; devlet memurlarını atama ve işten çıkarma yetkisidir. Anayasa'nın 46. maddesine göre, federal kanun tarafından ayrıksı olarak belirtilenler dışında, devlet başkanı, özel statülü devlet memurlarını (Beamte) atama ve işten çıkarma konusunda yetkilidir. Başkanın bu yetkisi dışında, diğer bir takım yönetsel görevlerinin olabileceği yine maddede belirtilmiştir. Dikkat edileceği üzere bu maddede sadece özel statüye sahip olan memurların atanması ve işten atılması konusunda yetki devlet başkanına verilmiştir.

Weimar Anayasası, çeşitli defalar belirtildiği üzere güçlü bir devlet başkanı yaratmak istediğinden, yasama, atama ve azil yetkileri dışında devlet başkanına başka bir takım diğer yetkiler de tanımıştır. Bu yetkilerden birisi, devlet başkanının yabancı devletlerle olan ilişkilerinin sağlanması ve yabancı devletlerle anlaşma ve ittifak yapma yetkisidir. Gerçekten de, Anayasa'nın 45. maddesine göre, uluslararası hukuk alanında, Almanya'nın devlet başkanı tarafından temsil olunacağı, başkanın; Alman Devleti adına yabancı ülkelerle ittifak ve diğer anlaşmaları imzalayacağı, yabancı devletler nezdinde elçi tayin edeceği ve yabancı devlet elçilerini kabul edeceği belirtilmektedir. Ayrıca, devlet başkanı tarafından yabancı devletlerle yapılan ittifak ve anlaşmaların Alman

Parlamentosu'nu ilgilendirmesi durumunda söz konusu anlaşma ve ittifakların parlamento tarafından onaylanması gerektiği bu maddenin 3. fıkrasında belirtilmiştir.

Weimar Anayasası'nın devlet başkanına tanıdığı diğer yetkilerden birisi, devlet başkanının başkomutanlık yapma yetkisidir. Weimar Anayasası'nda devlet başkanının savaş ilan etme yetkisi konusunda herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, devlet başkanının başkomutanlık yapma yetkisi konusunda açık bir hüküm bulunmaktadır. Gerçekten de, Anayasa'nın 47. maddesine göre devlet başkanı bütün ordu kuvvetleri üzerinde başkomutanlık yapma yetkisine sahiptir.

Weimar Anayasası'nın devlet başkanına diğer yetkilerden bir başkası, devlet başkanının ordu kuvvetlerini kullanma yetkisidir. Anayasa'nın 48. maddesinin 1. fıkrasına göre; bir eyalet, Anayasa'da veya federal yasada gösterilen yükümlülüklerini yerine getirmese, devlet başkanının, o eyaletin yükümlülüğünü yerine getirmesini sağlamak üzere ordu kuvvetlerini kullanma yetkisi vardır.

Devlet başkanına tanınan diğer yetkilerden bir diğeri; hususi af çıkartma yetkisidir. Anayasa'nın 49. maddesine göre, hususi af konusunda devlet başkanının yetkisi koşulsuz olup mutlaklıdır. Bununla birlikte, genel af konusunda devlet başkanının doğrudan bir yetkisi bulunmamaktadır. Genel affın özel bir kanuna dayanması gerektiği bu maddede açıkça belirtilmiştir.

Weimar Anayasası'nda yürütmenin bir başka unsuru hükümet olarak belirlenmiş ancak devlet başkanına kıyasla hükümetin yürütme iş görüşelliği bakımından rolü son derece silik ve zayıf olarak düzenlenmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa'nın 53. maddesi gereği başbakan (chancellor) ve bakanlar, devlet başkanı tarafından atanmakta ve azledilmektedir.

Çeşitli defalar belirtildiği üzere başkancı parlamenter ya da süper başkanlık sisteminin ayırıcı özelliğinden birisinin hükümetin sadece devlet başkanı tarafından değil, aynı zamanda parlamento tarafından da güvensizlik oyuyla düşürülebileceği esastır. Nitekim Weimar Anayasası'nda da bu esas kabul edilmiştir. Daha somut bir deyişle, Anayasa'nın 54. maddesine göre başbakan ve bakanların görevlerine başlayabilmeleri için Reichstag'ın güvenoyuna sahip olmaları gerekmekte, Reichstag tarafından açık bir güvensizlik oyu alan başbakan veya bakanın istifa etmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bakanlar Kurulu'nun çalışma ve usulleri hakkında, Anayasa'nın 55. maddesinde ilginç bir hükme yer verilmiştir. Bu maddede; Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına başbakanın başkanlık edeceği, Bakanlar Kurulu'nun çalışma usul ve esaslarının hükümet tarafından belirlenecek ve devlet başkanı tarafından onaylanacak kurallara tabi olacağı ifade edilmiştir. Türkiye'de günümüzde bile Bakanlar Kurulu'nun çalışma usul ve esaslarını gösteren bir kurallar demeti bulunmaması ve bunun yokluğunun hissedilmesine rağmen, yaklaşık 90 yıl önce Almanya'da, Bakanlar Kurulu'nun çalışma usul ve esasları hakkında Anayasa'ya bir hüküm konulmasının takdir edilecek bir husus olduğu açıktır.

Başbakan ve bakanların görevi ve sorumluluğu Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk tümcesinde; başbakanın siyasi yol haritasını belirleyeceği ve söz konusu haritadan dolayı Reichstag'a karşı sorumlu olduğu belirtilmiş, ikinci tümcesinde ise bakanların siyasi yol haritası çerçevesinde bakanlığını özgür bir şekilde yöneteceği ve yönetiminden dolayı Reichstag'a karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun karar alma usulü Anayasa'nın 58. maddesinde gösterilmiştir. Bu maddede; Bakanlar Kurulu'nun oy çokluğuyla karar alacağı, kararın alınmasında bir dar boğazın bulunması halinde devlet başkanının kararının belirleyici olduğu belirtilmiştir. Bu hüküm bile hükümetin yürütme içerisinde zayıf ve silik bir şekilde düzenlendiğini tek başına kanıtlamaya yetmektedir.

3. Yasama

Weimar Anayasası'nda, Alman Parlamentosu iki kamaralı olarak öngörülmüştür. İlginç bir düzenleme tarzı olarak; parlamentonun alt kamarası olan Reichstag ikinci bölümde, üst kamarasını oluşturan Reichsrat ise dördüncü bölümde düzenlenmiştir.

Weimar Anayasası'nın ikinci bölümünde Reichstag'ın yapısı ve çalışma usulü ayrıntılı bir şekilde gösterilmektedir. 20. maddede Reichstag üyelerinin bir başka deyişle milletvekillerinin Alman halkı tarafından seçilecek temsilcilerden oluşacağı, 21. maddede ise milletvekillerinin sadece seçim bölgelerini değil tüm ulusu temsil edecekleri, milletvekillerinin talimata göre değil vicdani kanaatlarına göre hareket edecekleri belirtilmiştir.

Anayasa'nın 22. maddesinde milletvekilliği seçiminde oy verme (seçme) yeterliliği ve seçim ilkesine temas edilmektedir. Bu maddede; 20 yaşını geçen kadın ve erkeklerin oy hakkına sahip olduğu, milletvekilliği seçiminin genel, eşit, tek dereceli ve gizli oy esaslarına uygun olarak yapılacağı, seçimlerin pazar günü veya bir resmi tatilde yapılacağı belirtilmiştir. Bu maddede ayrıca, kimi yazarlarca Weimar Cumhuriyeti'nin çöküş nedeni olarak gösterilen milletvekilliği seçiminin nispi temsil esasına göre yapılacağı da vurgulanmıştır.

Anayasa'nın 23. maddesinde Reichstag'ın 4 yıl için seçileceği, gelecek parlamento seçimlerinin 4 yıllık sürenin son ermesinden itibaren en geç 60 gün içerisinde yapılacağı ve seçimlerin yapılmasından itibaren en geç 30 gün içerisinde Reichstag'ın ilk toplantısını yapacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 24. maddesinde Reichstag'ın toplantıları düzenlenmektedir. Maddede, Reichstag'ın her yıl, hükümetin iştirakiyle, kasım ayının ilk çarşamba günü toplanacağı, devlet başkanı veya milletvekillerinin 1/3'ünün talebiyle Reichstag Başkanı tarafından daha önce de toplantıya çağrılacağı ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 26. maddesinde Reichstag'ın; başkanını, başkan vekilini ve sekreterlerini seçeceği ve iç tüzüğünü kendisinin oluşturacağı ifade edilmiş, 27. maddede ise yasama dönemi aralığı veya seçim sürecinde görev süresi dolan başkan ve başkan vekilinin işleri görmeye devam edeceği belirtilmiştir.

Anayasanın 28. maddesinde; Reichstag başkanının yönetsel yetkisi konusunda ilginç bir hükme yer verilmektedir. Maddede, başkanın, Reichstag'ın iç faaliyetlerini yöneteceği ve Reichstag binasında güvenlik yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Yine maddede; Başkanın, Almanya Federal bütçesiyle uyumlu olarak Reichstag'ın gelir ve giderleri konusunda karar verme yetkisinin bulunduğu ve Reichstag'ın yönetiminden sorumlu olduğu ifade edilmiş, başkanın, Reichstag'ın yönetimiyle ilgili uyuşmazlıklarda ve hukuki işlerde Reichstag'ı temsil edeceği vurgulanmıştır.

Weimar Anayasası, Reichstag'ın yasama faaliyetlerinin saydam olması esasını benimsemiştir. Anayasa'nın 29. maddesinde; Reichstag oturumlarının halka açık olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, elli milletvekilinin başvurması ve Reichstag'ın 2/3'ünün kararıyla kapalı

oturum yapılabileceği ayrıksı bir durum olarak bu maddede belirtilmiştir. 30. maddede ise, halka açık nitelikteki Reichstag genel kurulu veya komisyonlarında yapılan görüşmelerin halka doğru bir şekilde duyurulmasının herhangi bir sorumluluk doğurmayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 31. maddesi; Reichstag bünyesinde bir mahkemeden söz eden ilginç bir maddedir. Maddede; Reichstag bünyesinde "*Seçim Soruşturma Mahkemesi*" kurulacağı, söz konusu mahkemenin görevinin Reichstag üyesinin milletvekilliğinin düşürülüp düşürülmeyeceğine karar vermek olduğu, "*Seçim Soruşturma Mahkemesi*"nin üyelerinin üçünün milletvekilliği dönemiyle sınırlı olmak üzere Reichstag milletvekilllerinden, ikisinin ise Almanya Yönetim Mahkemesi Kurulu tarafından önerilen ve devlet başkanı tarafından atanacak Almanya Yönetim Mahkemesi üyelerinden oluşacağı belirtilmiştir. Yine bu maddede; Seçim Soruşturma Mahkemesi'nin söz konusu beş üyeyle toplanacağı, halka açık ve sözlü oturum usulü sonucu kararını vereceği, Seçim Soruşturma Mahkemesi'nin Reichstag dışında uygulayacağı usulü, devlet başkanı tarafından atanan Almanya Hükümet Komiseri'nin belirleyeceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 32. maddesinde Reichstag'ın karar yeter sayısı düzenlenmektedir. Maddede; Anayasa'da aksi gösterilmedikçe Reichstag'ın karar yeter sayısının basit çoğunluk olduğu, Reichstag seçimleri sırasında iç tüzüğün bu kuraldan ayrıksı durumlar öngörebileceği, toplantı yeter sayısının iç tüzükte ayrıca gösterileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 33. maddesi; Reichstag'da yapılan toplantılara hükümetin ve diğer birimlerin çağırılması olgusunu düzenlemektedir. Maddede; Reichstag ve Reichstag komitelerinin başbakan dahil bakanların ve bakanlık mensuplarının toplantıda hazır bulunmalarını isteme yetkilerinin bulunduğu, başbakan, bakanlar ve bakanlık yetkililerinin de Reichstag ve komitelerinde yapılan oturumlara katılma haklarının bulunduğu, ayrıca, söz konusu oturumlara eyaletlerin konu hakkındaki görüşünü sunmak üzere kendi yetkili temsilcilerini gönderme haklarının bulunduğu, Reichstag ve komitelerinin gündeminde olmasa bile eyalet ve özeksel yönetim temsilcilerinin dinlenilmesi gerektiği, öngörülen bu usulden Reichstag başkanı veya ilgili komite başkanının sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Weimar Anayasası; Reichstag bünyesinde soruşturma komiteleri kurulabileceği esasını benimsemektedir. Anayasa'nın 34. maddesine

göre Reichstag bünyesinde soruşturma komiteleri kurulabilir, hatta milletvekillerinin 1/5'i talep ettiği takdirde soruşturma komitelerinin kurulması zorunludur. Soruşturma komitelerinin kamuya açık oturumlarda gerekli kanıtları toplayacağı, ancak üyelerinin 2/3'ünün kabul etmesi halinde, komite çalışmalarının halka kapatılacağı, komitelerin istemlerine mahkeme ve yönetimin yanıt vermesinin zorunlu olduğu, komitelerin yönetim tarzı ile soruşturma usulünün Ceza Usulü Kanunu'nda öngörülen süreçlere tabi olduğu, ancak soruşturma yapılırken mektup, telgraf ve telefonların gizliliğinin ihlal edilemeyeceği maddede ayrıca belirtilmiştir.

Weimar Anayasası; Reichstag bünyesinde çeşitli daimi komitelerin kurulacağını da belirtmektedir. Daha somut olarak Anayasa'nın 35. maddesinde; dış ilişkiler konusunda görev yapmak üzere Reichstag'ın tatile girdiği, süresinin bittiği veya Reichstag'ın feshedilip yenisi toplanıncaya kadar dönemde de toplantı yapan bir daimi komitenin kurulacağı ve söz konusu komitenin toplantılarının halka kapalı olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, komite üyelerinin 2/3'ünün kabul etmesi halinde komite toplantısının halka açık olacağı yine bu maddede belirtilmiştir. Anayasa'nın 35. maddesinde kurulması öngörülen bir başka komite, parlamentonun haklarını koruyacak ve hükümete karşı ileri sürecek olan daimi komitedir. Bu komitenin de dış ilişkiler konusunda kurulacak daimi komite gibi toplanacağı maddede belirtilmiş ve daimi komitelerin statülerinin soruşturma komitelerinin statüleriyle eş olduğu maddede ayrıca vurgulanmıştır.

Milletvekillerinin yasama sorumsuzluğu Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, milletvekilleri; görevini yerine getirirken yaptığı konuşmalardan veya parlamento içi veya dışında kullanmış olduğu oylardan dolayı herhangi bir mahkemede yargılamaz.

Milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı ise Anayasa'nın 37. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, milletvekilleri; suçüstü veya suçtan bir gün sonra yakalanmadıkça Reichstag'ın izni olmadan yasama dönemi boyunca tutuklanamaz, sorguya çekilemez. Maddede, milletvekilinin görevini yerine getirmesine engel olacak nitelikteki kişisel özgürlük sınırlamaları durumunda da izin sisteminin geçerli olduğu, milletvekili hakkındaki cezai soruşturma ve kovuşturmalarda

milletvekilinin tutulması veya başka türlü özgürlüğünü sınırlandıracak cezai süreçlerin Reichstag'ın talebi üzerine yasama döneminin sonuna bırakılacağı da belirtilmiştir.

Milletvekillerinin sır saklama yükümlüğü Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenmiştir. Maddede, milletvekillerinin görevini yerine getirirken öğrendikleri veya milletvekillerine kişisel olarak verilen gizli bilgiler hakkında milletvekillerinin açıklama yapmayı reddetme haklarının bulunduğu belirtilmiş ve Reichstag odalarında yapılacak arama veya el koymanın Reichstag başkanının izni olmadan yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 39. maddesi izin konusunda ilginç bir hükme yer vermektedir. Maddede yüksek dereceli memur (beamte) ve askerlerin milletvekili seçilmeleri halinde görevlerinden istifa etmelerinin zorunlu olmadığı, bunlara yeteri kadar izin verileceği belirtilmiştir.

Weimar Anayasası'nda milletvekillerine çeşitli ayrıcalıklar da tanımlanmıştır. Anayasa'nın 40. maddesinde; milletvekillerinin Alman demiryollarında ücretsiz seyahat edeceği ve onların diğer seyahat harcamalarının ilgili kanuna göre tazmin edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere Weimar döneminde üst kamara olarak Reichsrat teşkil edilmiştir. Anayasa'nın 60. maddesine göre Reichsrat; Alman eyaletlerini sadece yasama erkinde temsil etmek üzere oluşturulmamış; bunun yanında, yürütme erkinde de temsil etmek üzere oluşturulmuştur. Anayasa'nın 61. maddesinde; Reichsrat'ta her eyaletin en az bir oyu bulunması koşuluyla eyaletin, Reichsrat'taki temsilci sayısının, nüfusunun 700.000 ve katlarına göre belirleneceği, yapılan hesaplama sonucu eyaletin nüfusunun 350.000 ve üzeri artık nüfusunun bulunması durumunda, bunun da 700.000 olarak kabul edileceği, hiç bir devletin Reichsrat'ın toplam sandalye sayısının 2/5'inden fazla oy hakkına sahip olmayacağı ve oy sayılarının her genel nüfus sayımından sonra yeniden saptanacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 62. maddesinde Reichsrat tarafından oluşturulan komitelerde bir eyaletin birden fazla temsilci bulunduramayacağı, 63. maddede ise Reichsrat bünyesinde eyaletlerin; ilgili hükümetlerinin üyeleri tarafından temsil edileceği, bununla birlikte Prusya eyaletini temsil edecek üyelerin yarısının Prusya eyaletindeki yerel kuruluşlar tarafından seçileceği belirtilmiştir.

Kanımızca, Prusya eyaletinin kalabalık olması nedeniyle bu şekilde bir özel hüküm konulmuştur.

Anayasa'da; Reichsrat ile Alman hükümeti arasında bir takım görev bağımlılıklarına da temas edilmektedir. Gerçekten de, Anayasa'nın 64. maddesinde Reichsrat üyelerinin 1/3'ünün talep etmesi halinde, Alman hükümetinin Reichsrat'ı toplantıya çağırmakla yükümlü olduğu, 65. maddede ise Reichsrat ve onun komitelerinin başkanlığını hükümet üyelerinden birisinin yapacağı, hükümet üyelerinin talep üzerine zorunlu olmak üzere Reichsrat ve onun komitelerinin toplantılarına katılma yetkisinin olduğu ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 66. maddesi önerge hakkından bahsetmektedir. Maddede; Alman hükümeti ile Reichsrat üyelerinin Reichsrat'ta önerge verme haklarının bulunduğu, Reichsrat'ın çalışma usul ve esaslarının onun iç tüzüğüyle düzenleneceği, Reichsrat'taki yapılacak genel kurul toplantılarının; ayrıkısı durumlar dışında halka açık olduğu ve karar yeter sayısının basit çoğunluk olduğu ifade edilmektedir.

Reichsrat'ın Almanya'nın yönetimi konusunda rolü ise bu bölümün son maddesi olan 67. maddede düzenlenmiştir. Maddede; bakanların, Almanya'nın yönetimi konusunda Reichsrat'ı bilgilendirmek zorunda olduğu, önemli konuların tartışıldığı hallerde Bakanların ilgili Reichsrat komitesinin fikrini almak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Weimar Anayasası'nın beşinci bölümü yasama sürecini düzenlemektedir. Bu bölümün ilk maddesi olan 68. maddede; kanun taslaklarının hükümet üyeleri veya milletvekilleri tarafından önerilebileceği ve kanunların Reichstag tarafından kabul edileceği belirtilmiştir.

Kanun tasarılarında Reichsrat'ın rolü 69. maddede belirtilmiştir. Bu maddede; hükümet tarafından bir kanun tasarısının sunulabilmesi için Reichsrat'ın onayının şart olduğu, hükümet ile Reichsrat'ın uyumadığı durumlarda da hükümetin kanun tasarısı sunabileceği, ancak Reichsrat'ın farklı görüşünü de tasarıyı sunarken belirtmek zorunda olduğu belirtilmiştir. Reichsrat'ın hükümetin benimsemediği bir kanun tasarısını kabul etmesi durumunda; tasarının Reichsrat tarafından Reichstag'a gönderilirken hükümetin farklı görüşünün de tasarıya eklenmesi gerektiği yine bu maddede belirtilmiştir.

Reichstag ile Reichsrat arasındaki yasama süreci ilişkileri, yukarıda devlet başkanının veto yetkisi incelenirken temas edildiğinden burada

tekrar üzerinde durulmayacaktır. Yasama süreci bakımından son olarak iki konu incelenecektir. Bunlardan birisi anayasa değişikliği yapılması, diğeri ise genel yönetsel düzenleme yapılması konusudur. Anayasa değişikliği yapılması Anayasa'nın 76. maddesinde işlenmiştir. Maddede; Anayasa'nın kanunla değiştirilebileceği, Anayasa değişiklik tekliflerinin Reichstag'da görüşülebilmesi için milletvekillerinin ez az 2/3'ünün hazır bulunması, hazır bulunan milletvekillerinin ise 2/3'ünün değişiklik önerisini kabul etmesinin gerektiği, bu koşulların Reichsrat bakımından da geçerli olduğu, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna götürülmesi durumunda, Anayasa değişikliğinin kabul edilebilmesi için seçime katılanların çoğunluğunun değişiklik yönünde oy kullanması gerektiği ifade edilmiştir. Bu maddenin son fıkrasında dikkat çekici bir hükme yer verilmiştir. Söz konusu fıkra göre, Reichsrat'ın itirazına rağmen Reichstag anayasa değişiklik teklifini kabul etse bile bu durumda devlet başkanı Anayasa değişikliğini yürürlüğe sokamaz; yeter ki Reichsrat, Reichstag'ın kararından itibaren iki haftalık bir zaman dilimi içerisinde halkoyuna gidilmesine karar vermiş olsun. Bu hüküm devlet başkanının Anayasa değişikliklerini yürürlüğe sokma yetkisine ilginç bir sınırlama oluşturmaktadır.

Bu bölümün son maddesinde (77. maddede) genel yönetsel düzenlemeler konusuna yer verilmektedir. Maddeye göre, aksi mevzuatta gösterilmediği müddetçe, hükümetin genel idari düzenlemeler yapma yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte; yürütülmesi eyalet organlarının sorumluluğunda bulunan genel yönetsel düzenlemelerin geçerli olabilmesi için Reichsrat'ın kabulünün aranacağı ayrıca bu maddede belirtilmiştir.

4. Weimar Anayasası'nın Çöküşü ve Nedenleri

19 Ağustos 1919 tarihinde yürürlüğe giren Weimar Anayasası resmi olarak II. Dünya Savaşı sonrası 1948 yılında ortadan kaldırılmasına rağmen, fiilen 1933 yılında Hitler'in Başbakanlığı döneminde çıkartılan bir yasayla örtülü olarak çökmüştür. Bu açıdan Weimar Anayasası'nı çökerten Hitler ve Naziler'in nasıl iktidara geldiğinin kısaca incelenmesi yerinde olacaktır.

Weimar Cumhuriyeti döneminde, Almanya, hiç bir zaman temel bir siyasi uzlaşma yapmayı başaramamıştır. Ülke bu dönemde, demok-

rasiye inanmayan ve toplumun geniş kesimlerinden destek bulan aşırı sağ ve aşırı sol şeklindeki kutuplara da ayrılmıştır. Bu dönemde ülke, aynı zamanda ekonomik bir felaket halinde de bulunmaktaydı. Birçok Alman yurttaşına göre, Weimar dönemi; yoksulluk, ulusal onursuzluk ve Reichtag’ta yapılan kısır tartışmalarla eş anlam taşımaktaydı. Weimar Almanya’sı döneminde, Hitler; güçlenebilmesini sağlayabilmek için daha önceden toplum içerisinde var olan endişe ve korkuyu sürgit bir şekilde abartmış ve beslemiş; bir başka deyişle, toplumsal yarayı sürgit bir şekilde kaşımıştır. Bu dönemde var olan siyasal parçalanmışlık, bir lider ve etkin bir organizasyon tarafından siyasal bir güce dönüştürülmüştür. Bu dönüşümü sağlayan Hitler ve Naziler’dir (Dragnich, Rasmussen, Moses, 1991, s. 329). Ülkede var olan siyasal parçalanmışlığın, Hitler ve Naziler tarafından nasıl bir siyasi güce dönüştürüldüğü aşağıda anlatılmaktadır.

I. Dünya Savaşı sonrası imzalan Versailles Barış Antlaşması’nın Almanya açısından getirdiği ağır koşullar ve yaygın ekonomik sıkıntılardan duyulan hoşnutsuzluktan dolayı Almanya’da hızla milliyetçilik akımları yükselmiş ve 1930 yılına doğru seçmenlerin 1/3’ü aşırı partilere oy vermişlerdir. Bunların arasında omurgasını sivil yaşama uyum sağlayamayan askerlikten terhis edilmiş kişilerin oluşturduğu Hitler’in Nazi Partisi de bulunmaktaydı. Bu parti kurulduktan kısa bir süre sonra topluma uyum sağlayamayanları, huysuz ve garip tipleri (cranks), siyasi maceracıları, sabıkalıları ve bazı idealist grupları bünyesinde toplamıştır. Nazi Partisi, 1930 yılına doğru alt-orta gelir gruplarından, gençlerden ve askerlerden, finans ve iş dünyasından da de büyük destek görmeye başlamıştır. Askeri bir sıra düzenine uygun olarak organize olan bu parti, heyecanlı grupları tahrik etmiş, diğer partilerin toplantılarını basarak şiddeti sokağa taşımıştır (Dragnich, Rasmussen, Moses, 1991, s. 329, 330).

1932 yılında yapılan seçimde, Hitler’in Nazi Partisi 14 milyon oy alarak diğer tüm partileri geride bırakmış ve Reichstag’ın toplam %40’lık sandalyesini kazanmıştır. Bu durum Hitler’in yasal olarak güç elde etmesine olanak sağlamıştır. Ülke o yıl siyasi, ekonomik ve sosyal kaosu ortasında bulunduğu için Başkan Hindenburg, Nazi sempatizanı olmasa da, bir iç karışıklığa meydan vermemek için Hitler’i çağırarak bir “Ulusal Güç Birliği” hükümeti kurmasını istemiş, böylelikle Nazi ve milliyetçilerin iktidar gücünü paylaşmalarını istemiş ve onlara ül-

kenin sorunlarını çözmelerini salık vermiştir. Hitler; kurmuş olduğu hükümette sadece üç bakanlığı kendi partisine bırakmıştır. Hitler'in kendi partisine bıraktığı bakanlıkların sayısı az da olsa Nazi Partisi; söz konusu bakanlıklarda kilit bir konumda bulunduğu için bu bakanlıklar aracılığıyla hükümeti kolaylıkla denetim altına almıştır (Bkz., Dragnich, Rasmussen, Moses, 1991, s. 330).

Hitler'in başbakanlığı sırasında, 27 Şubat 1933 tarihinde Reichstag binasında bir yangın çıkmış, Hitler; yangınla ilgili olarak komünistleri suçlamıştır. Ertesi gün başkan Hindenburg'un yanına giden Hitler, hazırlamış olduğu Reichstag Yangını Kararnamesi'ni Başkan Hindenburg'a imzalatmış, Anayasa'nın 48. maddesine dayanan bu kararnameyle kişi hak ve hürriyetleriyle ilgili anayasanın bir kısım maddeleri askıya alınmış ve hükümete siyasi toplantılara karşı sert ve katı önlemler alma yetkisi verilmiştir (http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_Republic, erişim tarihi, 6.4.2006).

Ajan provokatörlük ve diğer yöntemlerle yangını çıkartanları bulacağı vadiyle Başkan Hindenburg'u kandırarak böyle bir kararname elde eden Hitler, kararnamenin çıktığı günden bir hafta sonra, bir başka deyişle, 5 Mart 1933 tarihinde yapılmak üzere Reichstag'ın seçimle yenilenmesi kararını almıştır. Bu tarihte yapılan parlamento seçimleri sadece görünüşte demokratik bir nitelik taşımıştır. Naziler, bu seçimde, muhalefetin radyo ve yazılı basını kullanmasını engellemiş; muhaliflerin siyasi toplantılarını engellemiş, diğer partilerin binalarını yağmalamış, tahrip etmiş ve onların etkinliklerine baskın yapmışlardır. Böyle bir atmosferde yapılan seçim sonucunda da, Nazi ve onun müttefiki milliyetçiler meclisteki sandalye sayısının yarısından çoğunu kazanmışlardır (http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_Republic, Erişim Tarihi, 6.4.2006 ve Dragnich, Rasmussen, Moses, 1991, s. 330).

Naziler tarafından 23 Mart 1933 tarihinde Reichstag'tan geçirilen Yetkilendirme Kanunu (Gleichschaltung) ile Weimar Anayasası örtülü bir şekilde ortadan kaldırılmıştır. Bu kanunla, geleneksel yöntem olan yasaların Reichstag tarafından çıkarılması usulüne ek olarak, hükümete de kanun çıkartma yetkisi tanınmıştır. Söz konusu kanunla, yasama süreciyle ilgili Anayasa'nın 68-77. maddelerinin, hükümet tarafından çıkartılacak kanunlar açısından geçerli olmadığı ifade edilmiştir. Yetkilendirme kanunuyla, Anayasa'da öngörülen yasama süreci değiştirildiği için Weimar Anayasası örtülü olarak kaldırılmıştır (<http://en.wikipedia>.

org/wiki/Weimar_constitution, Erişim Tarihi, 10.05.2006).

Weimar Anayasası'nın 1933 yılında örtülü olarak kaldırıldığı konusunda öğretide bir uzlaşma olmasına rağmen, Weimar Anayasası'nın neden çöktüğü konusunda yazarlar arasında düşünce farklılıkları bulunmaktadır.

Sartori'ye göre Weimar Anayasası'nın çöküş nedeni; büyük ölçüde anayasa-dışı unsurlardır. Bunlardan ilki, ülkenin çok parçalanmış ve kutuplaşmış bir sistemi sisteme sahip olmasıdır. Parçalanmış ve kutuplaşmış parti sistemini ise Anayasada ifade edilen tek bir ulusal seçim çevresine sahip "*saf*" bir nispi temsil sistemi beslemiştir (Sartori, s. 170).

Weimar Anayasası'nın çöküşünün Sartori'ye göre ikinci nedeni; başkanın basit çoğunlukla seçilmesidir. Yazara göre Weimar döneminde devlet başkanlığı seçiminde yapılan ikinci tur usulü; birinci turda en fazla oy alan üç kişinin ikinci tura katılmasına olanak sağladığı için iki köşeli ve iki kutupluluğu teşvik edecek bir yarışın ortaya çıkmasını engellemiş, parçalı bir siyasi yapıya yol açmıştır (Sartori, s. 170).

Sartori; devlet başkanına tanınan kararname çıkarma, fesih ve referandum araçları gibi yetkilerin kötüye kullanılmasının Anayasa'nın çöküşü için bir neden olamayacağını, bu araçların kötüye kullanıldığını ancak kötüye kullanılmasının haklı sebepleri bulunduğunu, Weimar Anayasası'nı çökerten öldürücü nedenin, Almanya'yı diğer batı ülkelerinden çok daha kötü bir şekilde etkileyen 1929 "*Büyük Depresyon*"unun olduğunu ifade etmektedir. Yazara göre, Weimar Anayasası çeşitli kusurlarına rağmen son derece zeki ve kıvrak bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Yazar; eğer Almanya 1919 yılında yarı başkanlık rejimi yerine parlamenter rejim tipinde bir anayasa yapmış olsaydı, söz konusu anayasanın Weimar Anayasası'ndan çok daha önce, daha somut deyişle Avrupa'da görülmüş en ağır enflasyonun markı toz getirdiği 1923 yılından önce çökeceğini savlamaktadır (Bkz., Sartori, s. 170, 171).

Dragnich, Rasmussen ve Moses; Sartori'den farklı düşünerek Weimar Anayasası'nın çöküş nedeni olarak farklı ve felsefi bir açıklama yapmaktadırlar. Yazarlara göre; Weimar Anayasası, demokrasi kuramcılarınca ne kadar beğenilirse beğenilsin o dönemde Alman toplumunda geçerli olan siyasal değer yargıları, Weimar Cumhuriyeti'ne yaşam hakkı tanımamıştır. Yazarlar; Avrupa'da, 19. yüzyılın ikinci yarısından

itibaren yayılan özgürlükçü demokrasi değerlerinin, Almanya'yı pek fazla etkilemediğini, 1871 yılından 1918 yılına kadar imparatorlukla yönetilen Alman toplumunun; otokratik (baskıcı) İmparatorluk yönetimine itaat düşüncesini ve yurttaşın görevinin kanun yapımına katılmak değil sadece kanuna uymak olduğu şeklindeki siyasi değer yargısını benimsediğini ifade etmektedirler. Yazarlara göre; I. Dünya Savaşı sonucunda Almanya'da sadece otokratik imparatorluk sistemi ortadan kaldırılabilmiş, toplumda geçerli olan politika değerleri ve anlayışı yok edilememiştir. Yazarlar; I. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya'nın, demokrasiye, kendi isteğiyle değil savaştan galip çıkan devletlerin zorlamasıyla geçtiğini, bu yüzden de Weimar Cumhuriyeti'nin, demokratik değerleri destekleyecek ve teşvik edecek bir etkinlik gösteremediğini ve topluma demokratik değerleri özümsetmeye yetecek ölçüde uzun süre de yaşayamadığını belirtmektedirler. Yazarlar, ayrıca, Hitler döneminde, Almanya'nın, imparatorluk döneminden çok daha katı bir otokratik sisteme dönüştüğünü vurgulamaktadırlar (Dragnich, Rasmussen, Moses, 1991, s. 336).

Wikipedia, the free Encyclopedia'ya göre, Weimar Cumhuriyeti'nin çöküşünün bir değil, birden fazla nedeni bulunmaktadır. Söz konusu ansiklopediye göre; Weimar Anayasası'nın çöküş nedeninin ilki, nispi temsil ve liste usulüyle seçim sistemidir. Ansiklopedi, nispi temsil ve liste usulüyle seçim sisteminin; küçük partilerin lehine işlediğini, çoğunluğu siyasi yelpazenin uçlarında yer alan partilerin güçlenmesine yol açtığını dolayısıyla söz konusu sistemde parlamento çoğunluğuna dayalı işleyen bir hükümet kurma ve yaşatmanın güç olduğunu, sık sık hükümet değişikliğinin gözlendiğini ifade etmektedir. Nitekim; Almanya'da yapılan 1930 ulusal seçimine 28 siyasi parti katılmış, 1933 seçimlerine ise 40 farklı parti katılmıştır (http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_constitution, Erişim Tarihi, 10.05.2006).

Wikipedia, the free Ancylopedia'ya göre, Weimar Cumhuriyeti'nin çöküşünün ikinci nedeni; devlet başkanına aşırı yetki verilmesidir. Yukarıda ayrıntılı olarak görüldüğü üzere, Weimar Anayasası devlet başkanına; Reichstag'ın güvenoyuna sahip olsa bile başbakanı azil etme, Reichstag'da yeterli desteği olmasa bile başbakanı atama yetkisi olanağı vermektedir. Bundan da öte, Anayasa'yla oluşturulan sistem; parlamenter ve başkanlık sisteminin bir karışımıdır. Weimar Cumhuriyeti dönemindeki devlet başkanı "İmparatorun yerine geçen kişi" olarak

betimlenmiş ve imparatorun sahip olduğu bazı yetkilere sahip olmuştur. Ansiklopedi, devlet başkanının, Anayasa'nın 48. maddesine dayanarak acil kararname çıkarma yetkisine sahip olduğunu, söz konusu yetkiyle kişi hak ve hürriyetlerini askıya alma yetkisine sahip olduğunu; buna karşın Anayasa'nın etkili bir kontrol ve denge sistemi kuramadığını, bu durumun Hitler'e, başbakan olduktan kısa bir süre sonra devleti ele geçirme yönünde uygun bir ortam sağladığını ifade etmektedir (http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_constitution, Erişim Tarihi, 10.05.2006).

Wikipedia, the free encyclopedia'ya göre, Weimar Cumhuriyeti'nin çöküşünün üçüncü nedeni; devlet yetkilerinin özeysel (merkezi) idare ile yerel yönetimler arasında dengesiz dağılımıdır. Ansiklopediye göre; Prusya, "*devlet içerisinde devlet*" denilebilecek ölçüde diğer eyaletlere kıyasla Almanya'nın büyük ve geniş bir eyaletini oluşturmuştur. Bundan da öte, özeysel yönetime, iç güvenlikle ilgili bazı konularda eyaletler üzerinde kontrol yetkisi verilmemiş, hatta özel hukukla ilgili kanunları uygulama görevi bütünüyle yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ansiklopedi, özeysel yönetime daha fazla yetki tanınabilseydi, Weimar Cumhuriyeti'nin daha istikrarlı bir yapıya kavuşacağını savlamaktadır. Bunlardan başka, söz konusu ansiklopedi, Weimar Anayasası'nın olumsuz sosyal, ekonomik ve siyasi koşullar altında kurulduğunu, bu durumun, bazı tarihçileri, söz konusu Anayasa'nın daha doğumundan itibaren talihsiz bir kadere sahip olduğu düşüncesini benimsemeye yönelttiğini ifade etmektedir (http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_constitution, Erişim Tarihi, 10.05.2006).

Buraya kadar Weimar Anayasası'nın çöküş nedeni olarak ileri sürülen tüm fikirlerde bir gerçeklik payı olmasına rağmen, kanımızca, söz konusu Anayasası'nın çöküşü temel olarak iki nedene indirgenebilir. Bunlardan ilki, İmparatorluk rejiminden cumhuriyetçi demokratik rejime geçildikten sonra cumhuriyetin omurga değerleri hakkında halka bir bilinç aşıl原因amaması sonucu Weimar Cumhuriyeti'ni koruma doğrultusunda halkta bir arzu ve istemin oluşmamasıdır. Weimar Cumhuriyeti'nin çöküşünün ikinci temel nedeni ise Anayasa'nın, kurmuş olduğu cumhuriyeti koruyacak düzeneklere sahip olmamasıdır. Anayasa'nın cumhuriyeti koruyacak düzeneklere; bir başka deyişle sigorta sistemine sahip olmaması, Hitler'in Weimar Anayasası'na öldürücü bir darbe vurmasına yol açmıştır.

II. Rusya Federasyonu

Bu kısımda Rusya’da demokrasiye geçiş ve Anayasa yapımı süreciyle Rusya Federasyonu Anayasası’nda düzenlenen yasama ve yürütme erkleri üzerinde durulacaktır. Daha sonra ise Rusya Federasyonu Anayasası’nın geleceği konusuna temas edilecektir.

1. Rusya’da Demokrasiye Geçiş ve Rus Anayasası Yapım Süreci

Dağılan Sovyetler Birliği başkanlarından Gorbaçov 1980’li yıllarda siyasi sözlüğe glasnost (açıklık) ve perestroika (yeniden yapılanma) kavramlarını kazandırmış ve önceki Sovyetler Birliği’nde ortaya çıkan bu kavramların nasıl bir siyasi gelişmeye yol açacağı konusunda yazarlar farklı görüşler ileri sürmüşlerdir. Ünlü siyaset bilimcisi Samuel Huntington; önceki Sovyetler Birliği’nde ortaya çıkan bu kavramların “*üçüncü dalga*” (third wave) demokrasi akımlarına yol açtığını ifade etmiş ve demokrasiye geçiş sürecinde daha çok liderlerin tercihleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Bkz., Saivetz, s. 253).

Rusya Federasyonu Anayasası’nın hangi bağlamda ortaya çıktığını anlayabilmek için Sovyetler Birliği’nin dağılmasına yol açan tarihsel sürecin kısaca açıklanması yerinde olacaktır. Dağılan Sovyetler Birliği’nde en köklü reform hareketini ilk defa Gorbaçov başlatmıştır. Gorbaçov, Mart 1985 tarihinde Sovyetler Birliği Komünist Partisi Genel Sekreterliği’ne seçilmiştir. Gorbaçov, kişilik olarak reformcu bir yapıya sahip olduğundan Sovyet rejimindeki hantallığa ve yolsuzluğa sabır gösterememiş ve Sovyetler Birliği’nin dış sorunlarını bir an önce çözmesi gerektiğini savunmuştur (Bkz., Saivetz, s. 255).

Gorbaçov; ekonomik ve siyasi bir takım reformlar da yapmıştır. Şubat 1986 tarihinde toplanan 27. Komünist Parti Kongresi’nde Gorbaçov, Sovyetler Birliği’nin ekonomik sorunlarının en öncelikli bir konu olduğunu ifade etmiş ve sonraki bir yıl içerisinde üretilen mallar için zorunlu kalite kontrolü ölçütünü (gospriemka) yürürlüğe sokmuştur. Gorbaçov, daha sonra 1987 yılında Teşebbüs Kanunu’nun çıkartılmasını sağlayarak, kamu ekonomik teşebbüslerinin günlük işlerine bakanlıkların karışımını en az düzeye indirmiştir. Bundan başka, Gorbaçov, yemek hizmetlerinden tıbbi bakım hizmetlerine kadar değişen ve devlet kooperatifi olarak adlandırılan teşebbüslerin müşterilerin gereksinimlerine göre mal ve hizmet üretmesini teşvik etmiştir (Bkz., Saivetz, s. 255).

Gorbaçov, siyasi alanda da birçok reforma imza atmıştır. Gorbaçov döneminden önce Sovyetler Birliği Komünist Partisi, devlet anlamına gelmekteydi. Önceleri, bütün güç parti içerisinde partinin genel sekreterinin başkanlık yaptığı “Politbüro” bünyesinde toplanmış ve parti içerisindeki merkez komite ve sekreterlik; politbüroya destek hizmeti vermiştir. 1987 yılında yapılan parti merkez komite toplantısında Gorbaçov, parti görevlilerinin yarışmacı seçimle iş başına gelmesini savunmuş, Haziran 1988 tarihinde yapılan 19. Parti Konferansı’nda ise partideki bozuklukları gidermek ve parti organlarını sağlıklı bir yapıya kavuşturmak için partinin demokratikleştirilmesini savunmuştur. Bundan da öte, demokrasi yanlılarının lideri olan Boris Yeltsin ile muhafazakarların lideri olan Yegor Ligachev’e kendi gruplarında üst mevkide bulunmalarına izin verilmiş, Şubat 1990 tarihinde yapılan değişiklikle de Sovyet Anayasası’nın 6. maddesi yürürlükten kaldırılarak, Komünist Partisi’nin Sovyet toplumundaki öncü rolüne son verilmiştir (Bkz., Saivetz, s. 255, 256).

Gorbaçov’un siyasi alanda yaptığı bir başka önemli reform, Sovyetler Birliği’nde iki kanattan oluşan yeni bir parlamentonun oluşturulmasıdır. Gorbaçov, reformlar önünde engel olarak gördüğü Sovyetler Birliği Komünist Partisi’nin gücünü kırabilmek yeni bir parlamento oluşturmuştur. Bunlar; temsilciler meclisine benzer olan Sovyet Halkın Temsilcileri Kongresi (SHTK) ile senato benzeri olan Yüksek Sovyet’tir. Aralık 1988 tarihinde çıkarılan Seçim Kanunu ile de parlamentonun söz konusu iki kanadına yapılacak seçimlerin esası belirlenmiştir (Bkz., Saivetz, s. 257, 258).

Gorbaçov’un glasnost politikası; Saivetz’in renkli benzetimiyle Sovyet şişesindeki cini ortaya çıkarmış, milliyetçi duyguların hızla yükselmesine neden olarak Rus olmayan, “Sovyet Bloğu”na mensup ülkelerin birbirinin peşi sıra bağımsızlık talebinde bulunmasına yol açmıştır. Bu durum Sovyetler Birliği’nin dağılma sürecine girmesine neden olmuş, Ağustos 1991 yılında Gorbaçov’a karşı yapılan darbe teşebbüsü ise Sovyetler Birliği’nin çöküşünün başlangıcı olmuştur. Başarısız darbe girişimi sırasında Kırım’da bir ev hapsine maruz kalan Gorbaçov, Moskova’ya döndüğünde yıkılmış bir durumdaydı. Doğrudan Başkanlık Sarayı’na giderek darbeye karşı çıkıp demokratik atılımları destekleyenlere teşekkür edeceği yerde bir gün bekleyerek Yüksek Sovyet’te bir konuşma yapmış, söz konusu konuşmasında sosyalizmin yenileşmesinin gerekli olduğunu söylemiştir. Gorbaçov; yeni bir

devlet yapısı ve Sovyetler Birliği Birlik Anlaşması'nın yeniden gözden geçirilerek yeni bir Sovyetler Birliği kurulması doğrultusunda tekrar çaba gösterse de, sert bir şekilde gücünü kaybetmiştir. Bu arada Rusya, Sovyetler Birliği'nin yerini almaya başlamış, Gorbaçov'a yapılan darbe teşebbüsünden kısa bir süre sonra başta Baltık Cumhuriyetleri olmak üzere Sovyetler Birliği'ne dahil ülkeler, Moskova'dan bağımsızlığını ilan etmişlerdir. 1 Ekim 1991 tarihinde Ukrayna, yapılan halk oylaması sonucu ezici çoğunlukla bağımsızlığını kazanmış ve bu tarihten bir hafta sonra Rusya, Ukrayna ve Belarus Bağımsız Devletler Topluluğu oluşturmak (BDT) üzere anlaşmışlardır. 25 Ekim 1991 tarihinde Gorbaçov istifa etmiş ve bu tarihe kadar Sovyetler Birliği'ne dahil 15 Cumhuriyet'ten 11'i BDT'nin üyesi olmuştur (Bkz., Saivetz, s. 257-260).

Gorbaçov'un istifasından sonra, o zamanlar Yüksek Sovyet Başkanı olan Yeltsin başa geçerek; Rusya Cumhuriyeti'nde Komünist Partisi'ni yasaklamış, daha önce görülmemiş bir tarzda Sovyetler Birliği'ne bağlı cumhuriyetlere kaynak ve yetki aktararak Sovyetler Birliği'nin çöküşünü perçinlemiştir. Başlangıçta, Yeltsin, Rusya Cumhuriyeti içerisinde özellikle ekonomi olmak üzere öze ilişkin sorunlarla uğraşmış, demokrasinin kurumsallaşmasına yol açacak yeni siyasi kurumlar oluşturmamıştır. Yeltsin; Ocak 1992 tarihinde fiyatları serbestleştirerek piyasa ekonomisine geçiş çabalarına devam etmiş ve Sovyet döneminden kalan kurumlar özellikle 1990 yılında oluşturulan Rusya Halkın Temsilcileri Kongresi (RHTK) üzerinde etki sağlama çabasına yönelmiştir. Bundan da öte, Yeltsin, Sovyetler Birliği döneminden kalan kurumları koruyarak, bütün gücün yasama organında toplanmasını öngören Sovyet Anayasası'na da dokunmamıştır (Saivetz, s. 260).

1991 yılının son dönemlerinden başlayarak Yeltsin ile RHTK arasında gerilim başlamış, Rusya'nın bağımsızlığını kazanması ile birlikte söz konusu gerilim en üst aşamaya ulaşmıştır. Kaderin garip bir cilvesi, başlangıçta RHTK; Yeltsin ile Gorbaçov arasındaki mücadelede, Sovyetler Birliği'nin çöküşü üzerine, devletin en üst yasama organı olan SHTK'nın yerine kendisini koyacağı ümidiyle Yeltsin'e destek vermiştir. Bununla birlikte, Sovyetler Birliği ve onun SHTK'sı çöktükten sonra, Ocak 1992 ile Ekim 1993 tarihleri arasında RHTK; reform ve Yeltsin karşıtı bir yapıya bürünmüş; RHTK ile Yeltsin arasında sürekli olarak kriz yaşanmıştır (Saivetz, s. 261). Rusya Federasyonu Anayasası açısından oldukça önem taşıyan söz konusu krizin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi uygun olacaktır.

Nisan 1992 tarihinde yapılan RHTK toplantısında muhalif güçler, Kasım 1991 tarihinde Yeltsin'e verdiği olağanüstü yetkileri, Yeltsin'den geri istemiştir. Yurttaş Birliği adı altında toplanan muhalif güçler bu toplantıda, aynı zamanda, ekonomik reformların yavaşlatılmasını da istemişler ve Dışişleri Bakanı Kozirev ve onun politikalarını açık bir şekilde eleştirmişlerdir. Yeltsin, uzlaşma adına etrafındaki genç reformcuları görevlerinden uzaklaştırmış ve onların yerine sanayi temsilcilerini atamış, ancak kendine verilen olağanüstü yetkilerden vazgeçmemiştir. Bu toplantıda Yeltsin, Fransa Beşinci Cumhuriyeti'nin örnek alınarak yeni bir anayasa yapılması çabalarını başlatmıştır. Yeltsin, kendisine verilen olağanüstü yetkileri korumasını bilmesine ve muhalefetin tararruzlarından kurtulmasına rağmen, RHTK sözcüsü Kaşbulotov ve diğer muhalefet güçler gruplaşmaya başlamış, Ekim 1992 tarihinde ise parlamentodaki komünistler Ulusal Kurtuluş Gücü adlı bir oluşum kurmuşlardır (Saivetz, s. 261).

Aralık 1992 tarihinde yapılan RHTK toplantısı ise parlamento ile Yeltsin'in güçlerinin sınıandığı bir toplantı olmuştur. Bu toplantıda Yeltsin; parlamentoyu, reformları engellemekle suçlamış, Kaşbulotov ise hükümetin istifasını istemiştir. Bu toplantıda Yeltsin, geniş kapsamlı bir referandum talebinde bulunmuş, buna karşın kongre, sadece yeni anayasanın ana hatları konusundaki referandum talebini kabul etmiş, Parlamentonun ve Yeltsin'in halk desteğini ölçecek referandum talebini reddetmiştir. Buna ilave olarak söz konusu toplantıda, başkanın önereceği ve parlamentonun üç adaya indireceği listeden; başkanın, başbakan ataması yapması esası da kararlaştırılmıştır. Bu karar çerçevesinde, Yeltsin, ilk tercihi Gaidar olmak üzere adaylarını kongreye bildirmiş, Gaidar üç kişilik listeden en az oyu almış, kongreyle yeni bir mücadeleye girmekten kaçınan Yeltsin, Victor Chernomyrdin'i yeni başbakan olarak atamıştır (Saivetz, s. 262, 263).

Bununla birlikte, Yeltsin ile RHTK arasındaki Aralık 1992 ateşkesi kısa sürmüş; Ocak ve Şubat 1993 tarihlerinde Kaşbulotov çeşitli açıklamalarda bulunarak Yeltsin ile yaptıkları ateşkesin sona erdiğini, referandumun Rus toplumunu böleceği savında bulunmuştur. Kaşbulotov; aynı zamanda Yeltsin'in yerel yönetimlere aktardığı görev ve yetkilere de karşı gelmiş, Sovyet taraftarı yerel grupları, Başkan Yeltsin'e karşı gelmeye davet etmiştir. Mart 1993 tarihinde yapılan toplantıda ise RHTK; Yeltsin'le kendi arasında yapılan yetki paylaşımını reddetmiş, Yeltsin'in yetkilerini daha da budayarak, kararlaştırılmış referandumu

iptal etmiştir. Bunun üzerine Yeltsin, referandum konusuna özel bir hüküm konulmasını teklif ederek, referandumun başkana güvenoyuyla eş olarak görülmesi gerektiği fikrini savunmuştur. Bu teklif üzerine RHTK derhal, başkanının cezai sorumluluğu (impeachment) yolunu işletmeye koyulmuş, ancak 72 oy eksik aldığı için bu düzeneği işletmemiştir (Saivetz, s. 263).

Bununla birlikte; iki hafta sonra yapılan RHTK toplantısında referandum soruları üzerinde bir uzlaşya varılmıştır. Referandumun 25 Nisan 1993 tarihinde yapılması ve dört soru sorulması kararlaştırılmıştır. Bu sorular;

- a. Başkanı destekliyor musunuz?
- b. Ekonomik reformları destekliyor musunuz?
- c. Erken Başkanlık seçimini destekliyor musunuz?
- d. Erken parlamento seçimlerini destekliyor musunuz?

şeklinde tasarlanmıştır. Söz konusu toplantıda Yeltsin'e muhalif güçler, referandumun geçerli olabilmesi için halkın seçime katılma oranının en az %50 olması gerektiği hükmünü koymuşlar, 1 aydan az bir sürelik zaman diliminde referandumun organize edilmesinin güç olması ve Çeçenistan'ın referandumu kabul etmemesi gerekçeleriyle nasıl olsa % 50'lik seçime katılma oranının bulunamayacağını düşünmüşlerdir. Buna karşın, son dakikada Anayasa Mahkemesi, referandumun bağlayıcı olması için sadece son iki soru bakımından halkın seçime katılımı oranının % 50 olması gerektiğini, ilk iki soru bakımından bu koşulun aranmayacağı kararını vermiştir. Halk oylaması sonucu Yeltsin kısmi bir zafer kazanmıştır. Seçime katılanlar; birinci soruyla ilgili olarak %58.7 oranında Yeltsin'i desteklemiş, ikinci soru bakımından %53'ü reform sürecini desteklediğini belirtmiş, üçüncü soruyla ilgili olarak %49.5'i erken başkanlık seçimine taraftar olmuş, % 67'si ise son soruyla ilgili olan erken parlamento seçimini desteklemiştir. Bununla birlikte, Yeltsin halkın seçime katılma oranının % 50'den aşağı olduğunu dolayısıyla seçim sonuçlarının bağlayıcı olmadığı gerekçesiyle erken seçim yapılmasının gerekli olmadığı savını ileri sürmüştür (Bkz., Saivetz, s. 263).

Halk oylamasından sonra Yeltsin, Anayasa'nın içeriği ve kabul edilmesi sürecine odaklanmıştır. Daha halk oylamasından 5 gün geçtikten sonra bir anayasa taslağı hazırlayarak; devlet başkanına olağanüstü yetki verilmesini öngörmüş ve iki kanatlı bir meclis öngörmüştür. Haziran

1993 tarihinde, Yeltsin, anayasa taslağını incelemek ve ayrıntılı bir şekilde tartıştırmak üzere daha önce oluşturulan anayasa komisyonunu toplantıya çağırıştır. Diğer yandan RHTK kendi toplantılarına devam ederek; bir yandan anayasa taslağını tartışmış, diğer yandan ise reformlara ve Yeltsin'e karşı savaşım vermeye devam etmiştir. RHTK; bütçeyi reddetmiş, özelleştirmeyi hızlandırıcı kanun taslağını engellemiş, dış politika işlerine daha da fazla karışmıştır. Böylelikle Eylül 1993 tarihine kadar hiç bir sorun çözüme kavuşturulamamış, Yeltsin ile RHTK arasında sürgit bir savaşım olduğundan dolayı yeni bir anayasanın kabul edilmesi olanaksız hale gelmiştir (Bkz., Saivetz, s. 264, 265).

21 Eylül 1993 tarihinde Yeltsin bir bildiri yayımlayarak; RHTK'yi kapattığını, yeni parlamento seçimleri ve anayasa hakkındaki halk oylamasının 12 Aralık 1993 tarihinde yapılacağını belirtmiştir. Halkoyuna başvurma yetkisinin mevcut anayasaya göre sadece RHTK'ye ait olduğunu savlayan ve bu durumu içerisine sindiremeyen Rusya Devlet Başkanı Yardımcısı Aleksandr Rustskoi, Kaşbulotov ile birlik oluşturarak kendisini başkan ilan etmiş, Kaşbulotov ise ordu kuvvetlerinden Yeltsin'den gelen emirlere uyulmamasını istemiştir. Yeltsin'e karşı yapılan etkili kalkışma, parlamento muhafız kuvvetlerinin, parlamento binasını terk etmemesiyle daha da ciddi bir hal almıştır. Ekim 3 tarihinde Rustskoi ve Kaşbulotov'a uyan bir kısım grupların Moskova Belediye Başkanı'nın ofisi ve Ostankino televizyon istasyonunu işgal etmesiyle söz konusu kalkışma daha da vahim bir hale gelmiştir. Yeltsin, bunun üzerine acil durum ilan etmiş; kendisine bağlı bir kısım ordu birlikleri, televizyon istasyonunu boşaltmış ve parlamento binasını ele geçirerek isyancı milletvekillerini yakalamış ve Rustskoi ile Kaşbulotov'u tutuklamıştır (Saivetz, s. 264).

Yeltsin'in elde ettiği bu zafer, Anayasa'nın halkoyuna sunulmasının ve yeni parlamento seçimlerinin yapılmasının önünde bir engel bırakmamış, 12 Aralık 1993 tarihinde yeni anayasa halkoyuna sunulmuş ve parlamento seçimleri yapılmıştır. Halkoyuna sunulan anayasanın kabul edildiği resmi olarak savlanmıştır. Söz konusu anayasa; Rusya Federasyonu'nu oluşturan cumhuriyet ve bölgelere eşit haklar vermiş; bununla birlikte sadece cumhuriyetlere kendi anayasalarına sahip olabilme olanağı tanımış, bölgelere ise sadece kendi ana nizamnamelelerine (charter) sahip olabilme ilkesini benimsemiştir. Yeni Anayasa'yla Rusya Federasyonu'nu oluşturan her bir cumhuriyet ve bölgeden iki

temsilcinin Rusya Parlamentosu'nun üst kanadını oluşturan federasyon konseyine iki temsilci göndermesi esası benimsenmesine ve Yeltsin daha önceleri yerel yönetimlere sürekli olarak yetki aktarımı yapmasına rağmen Rus Anayasası'nda özeysel (merkezi) yönetimden yerel yönetimlere yetki aktarımı konusu bilinçli olarak belirsiz bırakılmıştır (Geniş bilgi için bkz., Saivetz, s. 267 vd).

2. Yürütme

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 80 ila 93. maddelerini oluşturan dördüncü bölümünün incelenmesi sonucu, Rusya'da çok güçlü bir başkanlık sisteminin kurulduğu görülmektedir. Çok güçlü yetkileri bulunan devlet başkanının yetkilerini incelemeye geçmeden önce devlet başkanının seçimi ve nitelikleri, azli ve devlet başkanına vekalet konuları üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 81. maddesinde (Rusya Federasyonu Anayasası'nın Türkçe tam metni için bkz., Coşar, s. 145-203, İngilizce metni için bkz., <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/html>, Erişim Tarihi, 9.5.2006) Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın, Rusya Federasyonu vatandaşları tarafından, genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla dört yıllık süre için seçileceği, en az 35 yaşında olan ve Rusya Federasyonu'nda on yıldan daha fazla süre ikamet eden her Rusya Federasyonu vatandaşının, devlet başkanlığına seçilebileceği belirtilmiş, ayrıca bu maddede, bir kimsenin devlet başkanlığı görevini arka arkaya iki dönemden fazla süreyle yapamayacağı belirtilmiştir. Kanımızca, devlet başkanı olabilmek için getirilen ikamet koşulu, yurt dışına kaçan rejim muhaliflerinin devlet başkanı olabilmesini engellemek için getirilmiştir. 81. maddeden, iki dönem devlet başkanı seçilen bir kimsenin üçüncü dönem için devlet başkanı olarak seçilmesinin olanaklı olmadığı anlaşılmamasına rağmen iki dönem devlet başkanı seçilen bir kimsenin, aradaki dönem veya dönemlerde başka kişi veya kişilerin devlet başkanı olarak seçildikten sonra üçüncü kez devlet başkanı seçilip seçilemeyeceği anlaşılamamaktadır.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın çeşitli maddelerinin incelenmesinden devlet başkanının cezai bakımından suçlanmasının (impeachment) neredeyse olanaksız olduğu sonucu çıkmaktadır. Gerçekten de, Anayasa'nın 91. maddesinde devlet başkanının dokunulmazlığı-

nın bulunduğu belirtilmiş, devlet başkanının yargılanabilmesi usulü Anayasa'nın 93. maddesinde çok sıkı koşullara bağlanmıştır. Bu maddede; devlet başkanının sadece vatana ihanet ile diğer bazı ağır suçlardan dolayı yargılanabileceği, yine devlet başkanının federasyon konseyi tarafından suçlanabileceği; ancak söz konusu suçlamanın geçerli olabilmesi için yapılan suçlamanın usule uygun olduğunun Anayasa Mahkemesi'nce uygun bulunması ve başkanın eylemlerinin suçlama için yeterli olduğunun Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi'nce onaylanması koşullarının aranacağı, devlet başkanını suçlayıcı ilk önergenin milletvekillerinin 1/3'ünün oyuna ve Duma tarafından oluşturulan özel komisyonun uygun görüşüne dayanması gerektiği, devlet başkanını suçlayan kararın, parlamentonun her iki kanadının üye tam sayısının 2/3'ünün oyuyla alınacağı, federasyon konseyinin; devlet başkanını suçlayan kararını, Duma'nın kararından itibaren üç ay içerisinde alması gerektiği, devlet başkanına yöneltilen ithamın federasyon konseyince kabul edilmemesi durumunda devlet başkanına yönelik suçlamaların reddedilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Bu hükümlerden de açıkça anlaşılacağı üzere devlet başkanının cezai anlamda yargılanması olanaksız değilse bile oldukça zor koşullara bağlanmıştır. Ayrıca, söz konusu hükümlerden devlet başkanının yargılanmasının istenmeyen bir durum olduğu sonucunun çıkartılması olanaklıdır.

Devlet başkanına vekalet olgusu Anayasa'nın 92. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin 1. fıkrasında; yeni devlet başkanının seçilip yemin etmesiyle önceki devlet başkanının görevinin sona ereceği, 2. fıkra; devlet başkanının istifa etmesi veya sağlık nedenleriyle görevine devam edememesi ya da cezai olarak suçlanması durumunun tekemmül etmesi halinde görevinin sona ereceği, devlet başkanının görevinin sona erdiği tarihten itibaren, en geç üç ay içerisinde yeni devlet başkanı seçiminin yapılacağı belirtilmiştir. Bu maddenin 3. fıkrasında ise, devlet başkanının görevini geçici olarak yapamaması halinde, başbakanının geçici olarak onun görevlerini yapacağı ancak devlet başkanlığına vekalet eden başbakanın, Duma'yı feshedemeyeceği, referandum çağrısı yapamayacağı ve Anayasası'nın hükümlerinin değişmesi veya düzeltilmesi için öneride bulunamayacağı belirtilmiştir. Bu fıkradan; vekil devlet başkanının, asıl devlet başkanına tanınan çok önemli yetkilerden bir kısmını kullanmasının sakıncalı olduğu, kullanılmaması gereken söz konusu yetkilerin asıl devlet başkanının sıkı sıkıya şahsına bağlı olduğu yönünde çıkartılabilecek bir sonuç hatalı olmayacaktır.

Rusya Federasyonu Devlet Başkanı; yürütme içerisinde hükümete kıyasla, hatta kıyas kabul etmez ölçüde oldukça fazla yetkilere sahip bulunmaktadır. Devlet başkanının yetkilerini yasama, atama ve azil, olağanüstü hal yönetim usullerini yürürlüğe sokma ve diğer yetkileri olarak dörde ayırıp incelemek yerinde olacaktır. Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın yasamaya ilişkin yetkileri özellikle dikkat çekicidir. Rusya Federasyonu Anayasa'nın 84. maddesine göre devlet başkanı; Rusya Federasyonu Anayasası ile Federal hukuka uygun olarak Rusya Parlamentosu'nun alt kanadı olan (Devlet) Duma'sı seçimleri için çağrıda bulunma, Rusya Federasyonu Anayasası'nda öngörülen koşullara ve usullere uygun olarak Duma'yı feshetme, Federal Anayasa düzeni ile öngörülen usullere uygun olarak referandum çağrısında bulunma, Duma'ya yasa teklifi sunma, federal yasaları imzalama ve yayımlama ile devletin iç ve dış temel ilkelerine ve ülkenin durumuna bağlı olarak parlamentoya yıllık hesap durumuyla ilgili bilgiler sunma yetkisine sahiptir. Sadece bu maddenin incelenmesinden başkanlık sistemleri içerisinde, devlet başkanına en fazla yetki tanıyan sistemin başkanca parlamenter ya da süper başkanlık sistemi olduğu kolaylıkla anlaşılmaktadır. Örneğin başkanlık sisteminin sembol ülkesi olan Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın parlamentoya yasa teklifi sunma yetkisi bulunmamasına rağmen Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın bu madde de belirtildiği üzere parlamentoya yasa teklifi sunma yetkisi vardır (Geniş bilgi için bkz., Remington, s. 15).

Başkanca parlamenter veya süper başkanlık sisteminin karakteristik özelliklerinden birisinin devlet başkanının meclisi feshetme yetkisi olduğundan bu konu üzerinde biraz daha ayrıntılı olarak durulması yerinde olacaktır. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 95. maddesine göre; Federal Parlamento, Federasyon Konseyi ve Duma olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır. Anayasa'nın 109. maddesinin 1. fıkrasında; Anayasa'nın 111 ve 117. maddelerinde düzenlenen durumlarda Duma'nın Devlet Başkanı tarafından feshedileceği belirtilmektedir.

Rusya Parlamentosu'nun alt kanadı olan Duma'nın Devlet Başkanı tarafından feshedileceği ilk durum, Anayasa'nın 111. maddesinde gösterilmiştir. Bu maddede; Rusya Federasyonu Başbakanı'nın, Duma'nın onayı ile devlet başkanı tarafından atanacağı, başbakan adayı teklifinin, yeni seçilmiş devlet başkanının ant içme töreninden itibaren en geç iki hafta içinde veya başbakanın istifasından ya da gösterilen adayın Duma'ca reddedilmesinden itibaren bir hafta içerisinde yapılacağı,

Duma'nın, devlet başkanı tarafından başbakan adayı olarak önerilen ismi, önerildiği tarihten itibaren bir hafta süreyle inceleyeceği, devlet başkanı tarafından başbakan adayı olarak önerilen ismin, Duma'ca üç kez reddedilmesi durumunda devlet başkanının, başbakanı atayarak Duma'yı fesih edeceği ve yeni seçimlerin yapılması için çağrıda bulunacağı belirtilmektedir.

Rusya Parlamentosu'nun alt kanadı olan Duma'nın devlet başkanı tarafından feshedileceği ikinci durum ise Anayasa'nın 117. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede; hükümetin, istifasını kabul veya reddedilme bağlamında karar vermek üzere devlet başkanına vereceği, devlet başkanının, hükümetin istifası hakkında karar vereceği, Duma'nın, hükümete güvensizlik kararını bildirebileceği, güvensizlik kararının, Duma'nın basit çoğunluğunun oyuyla alınacağı, Duma'nın hükümete karşı güvensizlik oyu vermesi üzerine; devlet başkanının, hükümetin düştüğünü ilan edebileceği veya Duma'yla aynı kararda olmadığını bildirebileceği, Duma'nın üç ay içinde hükümete karşı yeniden güvensizlik oyu vermesi durumunda, devlet başkanının, hükümetin düştüğünü ilan veya Duma'yı feshedeceği belirtilmektedir. Başbakanın, hükümetin güvenoyu isteğini, Duma'ya her zaman için sunabileceği, bu durumda, Duma'nın güvensizlik oyu vermesi halinde, devlet başkanının yedi gün içinde hükümetin düşmesi veya Duma'nın feshi ile yeni seçimlere gidilmesi hakkında karar vereceği, hükümetin istifa etmesi veya görevini bırakması halinde devlet başkanı tarafından yürütülecek işlemlerin sona ermesi ve yeni hükümetin oluşmasına kadar, mevcut hükümetin görevine devam edeceği yine bu maddede ifade edilmiştir. Kanımca, gerek Anayasa'nın 111. gerekse 117. maddelerinde devlet başkanının Duma'yı feshedebilmesi için öngörülen koşullar "sözde" koşullardır. Bu açıdan, devlet başkanının Duma'yı feshinin koşulsuz olduğu yönünde yapılacak bir çıkarım yanlış olmayacaktır.

Devlet başkanının yasamaya ilişkin bir başka yetkisi; kararname (ukazy) çıkarma yetkisidir. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 90. maddesine göre, devlet başkanının kararname ve idari emir çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın kararname ve emirlerinin Rusya Federasyonu sınırlarının bütününde bağlayıcı olduğu ve söz konusu kararname ve emirlerin Anayasa ile federal yasalara aykırı olamayacağı yine bu maddede belirtilmiştir. Bu maddeden, Remington'un da isabetli olarak belirttiği üzere; devlet başkanının çıkartacağı kararnamenin herhangi bir yetki yasasına dayanmasının ge-

rekmediği, devlet başkanının söz konusu yetkiyi doğrudan Anayasa'dan aldığı; ancak, maddede geçen devlet başkanı kararnamesinin Federal yasalara aykırı olamayacağı ibaresinden, kararnamenin normlar hiyerarşisinde Federal yasalardan daha alt bir seviyede olduğu sonucu çıkartılmaktadır. Remington'e göre; devlet başkanı kararnamesinin normlar hiyerarşisinde Federal yasadaki daha alt bir seviyede olduğu Anayasa'nın başka hükümlerinden de kolaylıkla anlaşılmaktadır. Çünkü, Anayasa'nın çeşitli maddelerinde, çeşitli konular hakkında yapılacak düzenlemelerin sadece Federal yasayla yapılacağı esası getirilmiş ve kanun değişikliği veya kaldırılmasının sadece kanunla yapılacağı ilkesi benimsenmiştir. Yazar, ayrıca, bu maddede devlet başkanının çıkartmaya yetkili olduğu ifade edilen idari emirlerin (rasporiazheniia) ise bağlayıcı, ancak normlar hiyerarşisinde çok daha alt düzeyde olduğunu ifade etmektedir (Fazla bilgi için bkz., Remington, s. 9-13).

Devlet başkanının yasamaya ilişkin bir diğer yetkisi; güçleştirici veto yetkisidir. Anayasa'nın 107. maddesinde; parlamento tarafından kabul edilen federal yasanın, imzalanmak ve yayımlanmak üzere beş gün içerisinde devlet başkanına gönderileceği, devlet başkanının on dört gün içerisinde federal yasayı imzalayıp onaylayacağı, devlet başkanının kendisine gönderilen federal yasayı on dört gün içerisinde reddettiği takdirde, Duma ve Federasyon Konseyi'nin yasayı Rusya Federasyonu Anayasası'nın öngördüğü usullere göre yeniden inceleyeceği, ikinci incelemede; reddedilen taslağı, Federasyon Konseyi ve Duma'nın üye tam sayılarının üçte ikisinden daha fazlasının oylarıyla kabul ettikleri takdirde, devlet başkanının yasayı yedi gün içerisinde imzalayıp yayımlayacağı ifade edilmiştir. Görüldüğü gibi bu maddeyle devlet başkanına tanınan güçleştirici veto yetkisinin, kanunların kabulünü zorlaştıran bir süreç olduğu açıktır.

Devlet başkanına Anayasa'da tanınan diğer bir yetki türü; hükümetin atanması ve azli dahil çeşitli atama ve azil yetkileridir. Anayasası'nın 83. maddesinde, devlet başkanının; Duma'nın onayı ile başbakanı atayacağı, hükümetin istifasını karara bağlayacağı, devlet başkanlığı personelini oluşturacağı, Merkez Bankası başkanlığına atama yapılmasını sağlamak üzere Duma'ya aday sunacağı, başbakanın önerisiyle başbakan vekilini ve bakanları atayacağı ve azledeceği, Anayasa Mahkemesi, Temyiz Mahkemesi, Yüksek Hakem Mahkemesi'ne atanacak yargıç adaylarıyla Rusya Federasyonu başsavcı adayını parlamentonun üst kanadı olan federasyon konseyine sunacağı; diğer federal mahke-

melerin yargıçlarını atayacağı, Rusya Federasyonu Başkanlığı'nın tam yetkili temsilcilerini atayacağı ve görevlerinden alacağı, Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetler Yüksek Komutanı'nı atayacağı ve görevinden alacağı, parlamentonun ilgili kurul ve komisyonlarıyla danışmalarda bulunduktan sonra dış ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki Rusya Federasyonu diplomatik temsilcilerini atayacağı ve geri çağıracağı belirtilmiştir. Devlet başkanının; Rusya Federasyonu Güvenlik Kurulu üyelerini belirleyeceği ve söz konusu kurulun toplantılarına başkanlık edeceği yine bu maddede belirtilmiştir. Devlet başkanının yargıç atanması hakkındaki söz konusu yetkilerinin yargının bağımsızlığı ve yansızlığına kuşku düşüreceği açıktır.

Anayasa'yla devlet başkanına verilen diğer bir yetki türü; olağanüstü yönetim usullerini yürürlüğe koyma yetkisidir. Anayasa'nın 87 ve 88. maddelerinde; devlet başkanının; Rusya Federasyonu saldırıya uğradığında veya doğrudan tehdit altında bulunduğu, Rusya Federasyonu sınırları içinde veya Federasyon Konseyi ve Duma'nın doğrudan bildirdiği alanlarda sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan edeceği ifade edilmiş dolayısıyla belirli koşullar altında devlet başkanının olağanüstü yönetim usullerini yürürlüğe sokma yetkisi olduğu vurgulanmıştır.

Devlet başkanının yasama, atama ve azil, olağanüstü hal yönetim usullerini yürürlüğe sokma dışındaki diğer yetkileri çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Anayasa'yla devlet başkanına tanınan diğer yetkilere örnek olarak şunlar sayılabilir; devlet başkanının; 87. maddenin 1. fıkrasında ifade edilen Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetleri'nin başkomutanı olması, 83. maddenin 1. fıkrasının değişik bentlerinde ifade edilen Rusya Federasyonu Merkez Bankası Başkanı'nın görevlerine yardımcı olmak için Duma'ya öneriler sunması, Rusya Federasyonu Başsavcısının görevini yerine getirmesinde yardımcı olmak üzere federasyon konseyine önerilerde bulunması, Rusya'nın askeri doktrinini onaylaması, Anayasa'nın 86. maddesinde belirtilen Rusya'nın dış politikasının yönetimini gözetmesi, Rusya'nın uluslararası anlaşmalarını müzakere ve imza etmesi, onaylanan belgeleri imzalaması, diplomatik temsilciliğe atanların, itimatname ve belgelerini kabul etmesi ve onaylaması, Anayasa'nın 89. maddesinde gösterilen Rusya'nın vatandaşlık konularını çözmesi ve siyasal sığınma hakkı tanınması, Rusya'ya hizmet edenleri ödüllendirmesi, Rusya'nın onur unvanları ile yüksek askeri rütbelerini ve özel yüksek unvanlarını vermesidir.

Yürütme içerisinde yer alan ve Rusya Federasyonu başbakanı, başbakan vekili ve federal bakanlardan oluşan Rusya hükümetinin yetkisi ise devlet başkanına kıyasla oldukça dar ve sılıktır. Ayrıca, hükümetin devlet başkanına karşı aşırı bağımlılığı olgusuyla da karşılaşılmaktadır. Her ne kadar Anayasa'nın 110. maddesinin 1. fıkrasında Rusya Federasyonu'nda yürütme yetkisinin, Rusya Federasyonu Hükümeti tarafından kullanılacağı belirtilse de Anayasa'nın çeşitli hükümlerinin incelenmesi sonucu, hükümetin yetkilerinin son derece zayıf ve hükümetin devlet başkanına karşı aşırı bağımlı olduğu açık bir şekilde görülmektedir.

Hükümetin devlet başkanına aşırı bağımlı olduğunun ilk kanıtı Anayasa'nın Anayasası'nın 83. maddesinin 1. fıkrasının (a) (b) ve (c) bentleridir. Bu bentlerde sırasıyla Rusya Federasyonu Devlet başkanının; Duma'nın onayıyla başbakanı atayacağı, hükümetin toplantılarına başkanlık edeceği ve hükümetin istifasını karara bağlayacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın 83. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde ifade edilen, devlet başkanının hükümetin istifasını karara bağlayacağı hükmünden, devlet başkanının istifa etmesini istediği bir hükümetin artık ayakta duramayacağı gibi bir anlam çıkmaktadır. Nitekim uygulamada da devlet başkanları bu bende dayalı olarak hükümetlerin istifasını istemekte, hükümetler de direnme göstermeyerek istifalarını devlet başkanına sunmaktadırlar.

Hükümetin devlet başkanına aşırı bağımlı olduğunun bir başka kanıtı Anayasa'nın 112. maddesidir. Bu maddede; başbakanın, atandığı tarihten itibaren en geç bir hafta içinde, devlet başkanına federal yürütme organlarının yapısı hakkında teklifte bulunacağı, yine başbakanın devlet başkanına, başbakan vekili ile federal bakan adaylarını teklif edeceği ifade edilerek yürütme organlarının yapısı ve hükümetin oluşumu açısından bile devlet başkanının belirleyici bir konumda olduğu somutlaştırılmıştır.

Rusya Federasyonu Hükümeti'nin devlet başkanına aşırı bağımlı olduğunun bir başka kanıtı, Anayasa'nın 113. maddesidir. Bu maddeye göre başbakan; Anayasa'ya, federal yasalara ve devlet başkanının kararnamelerine göre, hükümetin programını belirler ve çalışmalarını bu programa göre yürütür. Başbakanın, devlet başkanının kararnamesine göre hükümetin programını belirlemesi, kanımca, başbakanı, adeta devlet başkanının memuru konumuna indirmektedir.

Rusya Federasyonu Hükümeti'nin devlet başkanına aşırı bağımlı olduğunun bir diğer kanıtı, hükümetin görev süresiyle ilgili Anayasa'nın 116. maddesidir. Bu maddede; Hükümetin görev süresinin, yeni bir devlet başkanının seçilmesiyle birlikte sona ereceği belirtilerek, hiç bir kuşkuyla yer verilmeyecek ölçüde hükümetin varlık nedeninin devlet başkanı olduğu vurgulanmaktadır.

Hükümetin, devlet başkanına aşırı bağımlı olduğunun son bir kanıtı, hükümetin kararname ve emir çıkarmayla ilgili Anayasa'nın 115. maddesidir. Bu maddede; hükümetin; Anayasa'ya, federal yasalara ve devlet başkanının normatif nitelikteki kararnamelerinde öngörülen ilke ve esaslara uygun olarak, kararname ve emirler yayımlayarak bunların uygulanmasını sağlayacağı, hükümetin Anayasa'ya, federal yasalara ve devlet başkanının kararnamelerine aykırı olan kararname ve yönetsel emirlerinin, Rusya Federasyonu Devlet Başkanı tarafından feshedilebileceği belirtilmiştir. Bu maddeden, hükümetin kararname ve yönetsel emir çıkarma yetkisinin devlet başkanına kıyasla ikincil nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, maddede, devlet başkanının, hükümetin kararname ve yönetsel emirlerini fesih edebileceğinin belirtilmesi, hükümetin devlet başkanına aşırı bağımlılığının doruk noktasını göstermektedir.

Hükümetin görevleriyle ilgili Anayasa'nın 114. maddesinin incelenmesi sonucunda, hükümetin yürütme içersinde son derece silik ve zayıf bir konumda bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 114. maddesinde hükümetin; Federal bütçeyi hazırlayarak Duma'ya sunacağı ve bütçeye uyulmasını sağlayacağı, Duma'ya federal bütçenin uygulanma durumuyla ilgili olarak rapor sunacağı, Rusya'da tekdüze nitelikte mali, kredi ve para politikalarının uygulanmasını sağlayacağı, Rusya Federasyonu'nda kültür, bilim, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve çevresel alanlarda bir örnek devlet politikasının uygulanmasını sağlayacağı, federal malvarlığını yöneteceği, ülkenin savunması, devlet güvenliği ve Rusya'nın dış politikasının uygulanmasıyla ilgili önlemleri alacağı, hukuksallığı ve yurttaşların hak ve özgürlüklerini sağlayacak önlemler alacağı, mülkiyeti, kamu hukuku ve kamu düzenini koruyacağı ve suçla mücadele edeceği, Anayasa, federal yasalar ve Rusya Devlet Başkanı'nın kararnameleri ile verilen diğer görevleri yapacağı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere bu maddeyle hükümete verilen görevler sıradan bir nitelik taşımakta ve hükümetin, devlet başkanının kararnamelerinde gösterilen görevleri de yapacağı belirtilerek hükümet, devlet

başkanının hizmetinde olan birim haline getirilmektedir. Hükümetin devlet başkanının kararnamelerine göre görevini yürütmesi olgusunun, hükümetleri son derece silik ve zayıf bir konuma getireceğinden hiç kimse kuşku duymamalıdır.

3. Yasama

Rusya'nın yasama kısmını incelemeden önce bir hususun vurgulanması yerinde olacaktır. Rusya'da devlet başkanı sadece hükümet karşısında oldukça güçlü bir konumda bulunmamakta, parlamentoya karşı da çok güçlü bir konumda bulunmaktadır. Devlet başkanının parlamentonun alt kanadı olan Duma'yı adeta koşulsuz denilebilecek nitelikte feshedebilmesi, devlet başkanının parlamento karşısında da çok fazla güçlü olduğunu somut bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu saptamadan sonra, aşağıda Rusya'nın yasama erki ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın, "*Federal Meclis*" başlıklı beşinci bölümünü oluşturan 94 ila 109. maddelerinde Rusya Parlamentosu düzenlenmektedir. Anayasa'nın 94. maddesinde Rusya Parlamentosu'nun (Federal Meclis'in) Rusya'nın en yüksek temsil ve yasama organı olduğu belirtilmiştir. 95. maddede Federal Meclisin Federasyon Konseyi ve Devlet Duma'sı olmak üzere iki kanatlı olduğu, Rusya Federasyonu'nu oluşturan her unsurdan (cumhuriyet ve bölgelerden) iki temsilcinin federasyon fonseyinin üyesi olduğu, bu temsilcilerden birisinin yürütme organında diğerinin ise temsil organında yer alacağı ifade edilmiştir. Devlet Duma'sının 450 milletvekilinden olduğu yine bu maddede belirtilmiştir. Yukarıda yürütmenin devlet başkanı ve hükümet olmak üzere iki unsurdan oluştuğu anlatılmıştı. Rusya'da sadece yürütme değil, yasama da Duma ve federasyon konseyi şeklinde iki unsurdan oluşmaktadır. Yürütme içerisinde devlet başkanı, parlamento içerisinde ise Duma daha fazla yetkiye sahiptir. Remington'a göre bu durum yasama yürütme ilişkilerini ve parlamentonun iki kanadının birbiri arasındaki ilişkilerini oldukça karmaşık bir konuma sokmaktadır (Remington, ss, 31, 32).

Anayasa'nın 96. maddesinde Duma için seçilen milletvekillerinin görev süresinin 4 yıl olduğu ifade edilmiştir. 97. maddede ise, 21 yaş ve üzerinde olan her Rusya yurttaşının milletvekilliğe aday olabilme

hakkının bulunduğu, bir kimsenin aynı zamanda hem Federasyon Konseyinde hem de Duma'da üye olamayacağı belirtilmiştir. Bu maddede ayrıca, Duma için seçilen milletvekilleri için bir takım yasaklar öngörülmüştür. Daha somut bir deyişle bu maddede, milletvekilinin, eş anlı olarak özeysel yönetim veya yerel özerk yönetimlerin organlarında başkaca bir görev alamayacağı, milletvekillerinin profesyonel olarak sürekli bir biçimde çalışabilecekleri, ancak kamu yönetimi görevlerinde veya eğitcilik, araştırmacılık ya da başkaca yaratıcı işler dışında herhangi bir ücret getirici faaliyette bulunamayacakları ifade edilmiştir.

Anayasa'ya göre parlamento üyelerinin dokunulmazlıkları bulunmaktadır. Daha somut bir deyişle, Anayasa'nın 98. maddesinde Federasyon Konseyi ile Duma üyelerinin görev süreleri boyunca dokunulmazlıklarının bulunduğu; suçüstü halleri dışında gözaltına alınamayacakları, tutuklanamayacakları, kovuşturulamayacakları, başkalarının güvenliğini sağlamak amacıyla yasalarda öngörülen haller ayıksı olmak üzere kişisel olarak takip edilemeyecekleri ifade edilmiştir. Parlamenter dokunulmazlığının kaldırılmasına, Rusya Federasyonu Başsavcısı'nın istemi üzerine ilgili kişinin üyesi olduğu kamara tarafından karar verileceği yine bu maddede belirtilmiştir.

Anayasa'nın 99 ve 100. maddelerinde parlamentonun oturum ve toplantıları düzenlenmiştir. Anayasa'nın 99. maddesinde federal meclisin sürekli bir organ olduğu, devlet başkanı tarafından daha önce çağrılmadığı müddetçe Duma'nın ilk oturumunu seçimden sonraki otuzuncu günde yapacağı, Duma'nın ilk oturumunun en yaşlı vekil tarafından açılacağı, yeni seçilmiş Duma'nın göreve başlamasıyla birlikte önceki Duma'nın görevinin sona ereceği belirtilmiştir. 100. maddede ise, federasyon konseyi ile Duma'nın oturumlarının ayrı olarak yapılacağı ve söz konusu kanatların oturumlarının kural olarak halka açık olduğu belirtilmiş ve iki kanadın birleşik olarak; devlet başkanı, Anayasa Mahkemesi başkanı ve yabancı liderlerin konuşmalarını dinlemek üzere toplanabileceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 101. maddesinde Federal meclisin iki kanadı içerisindeki başkanlık ve diğer organ seçimleri düzenlenmektedir. Maddeye göre; Federasyon Konseyi ve Duma, kendi üyeleri arasından başkan ve başkan vekillerini seçer, söz konusu başkan ve başkan vekilleri; ilgili kanadın oturumlarına başkanlık eder ve iç işlerini yönetirler. Federasyon Konseyi ve Duma'nın kendi işlerinde kurullar ve komisyon

oluşturacakları, söz konusu kurul ve komisyonların yetkileri içinde olan konularda parlamento denetimini veya ilgilileri dinlemek üzere oturum yapacakları, her bir kanadın kendi iç tüzük kurallarını belirleyeceği, iç işleriyle kurumsal nitelikteki sorunlarını kendisinin çözeceği, federal bütçe üzerindeki denetim işlevini yapabilmek için federal konsey ve Duma üyelerinden oluşturulacak karma nitelikte bir Hesap Dairesi'nin kurulacağı yine bu maddede belirtilmiştir.

Rusya Parlamentosu'nun üst kanadı olan federasyon konseyinin yetkileri Anayasa'nın 102. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre federasyon konseyinin görevi; Rusya Federasyonu'nu oluşturan unsurların sınır değişikliklerini onaylamak, Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilanına ilişkin kararnamelerini onaylamak, Rusya Silahlı Kuvvetleri'nin Rusya dışına gönderilmesine karar vermek, devlet başkanlığı seçimi için çağrıda bulunmak ve onu itham etmek, devlet başkanının aday gösterdiği Anayasa Mahkemesi, temyiz mahkemesi ve Yüksek Hakem Mahkemesi yargıçlarını atamak, yine devlet başkanının aday gösterdiği Rusya Federasyonu Başsavcısı'nı atamak ve onu görevinden almak, karma nitelikteki Hesap Dairesi'nin Başkan vekiliyle söz konusu daire personelinin yarısını atamak ve görevlerinden almak olarak belirtilmiştir. Federasyon konseyinin, aksi öngörülmedikçe üye tam sayısının çoğunluğu ile karar vereceği yine bu maddede belirtilmiştir.

Rusya Parlamentosunun alt kanadı olan Duma'nın yetkileri ise Anayasa'nın 103. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede, Duma'nın görevi; devlet başkanı tarafından önerilen başbakan adayının atanmasına onay verme, hükümet hakkında güven oylamasında bulunma, devlet başkanı tarafından önerilen Merkez Başkanı başkan adayının atamasını yapma ve onu görevinden almak, karma nitelikteki Hesap Dairesi Başkanı ile personelinin yarısını atamak ve görevlerinden almak, İnsan Hakları Tam Yetkili Temsilcisi'ni atama ve görevinden almak, genel af çıkarmak, devlet başkanının cezai sorumluluğu konusunda itham yapmak olarak belirtilmiştir. Duma'nın da federasyon konseyi gibi aksi öngörülmedikçe üye tam sayısının çoğunluğuyla karar vereceği yine 103. maddede belirtilmiştir.

Rusya Parlamentosu'nda yasa teklifi konusu Anayasa'nın 104. maddesinde ilginç bir şekilde kaleme alınmıştır. 104. maddeye göre, devlet başkanı, federasyon konseyi, Federasyon Konseyi ile Duma üyeleri, Rusya Federasyonu Hükümeti, Rusya Federasyonu unsurlarının yasa-

ma organları temsilcileri yasa teklifinde bulunma yetkisine sahiptirler. Bunun yanında, maddede, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Hakem Mahkemesi'nin kendi görev alanlarına giren konularda yasa teklifinde bulunma haklarının olduğu ve yasa tekliflerinin Duma'ya sunulacağı belirtilmiştir. Bu maddede ayrıca, Duma'ya; tanıtımı veya tahsili hariç, vergilerin kaldırılması, devlet borçlanması, devletin mali yükümlülüklerindeki değişikliklerle ilgili yasa tasarıları ile federal bütçeyi kapsayan harcamaların sağlanmasıyla ilgili diğer yasa tasarılarının sadece hükümet tarafından sunulacağı ifade edilmiştir. Parlamento üyelerinin yasa teklifini kısıtlayan bu hüküm; demokrasilerde geçerli olan kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı düşmekte ve yasama organının yasama fonksiyonunu kısıtlamak veya aşındırmak anlamına gelmektedir (Karş. Gönenç, *Azerbaycan...*, s. 213).

Anayasa'nın 105. maddesinde yasaların parlamento tarafından kabul edilmesi süreci anlatılmaktadır. Bu maddede, federal yasaların Duma tarafından kabul edileceği, aksi öngörülmedikçe yasaların Duma'nın üye tam sayısının çoğunluğunun (asgari 226) oyuyla kabul edileceği ve Duma tarafından kabul edilen yasanın incelenmek üzere beş gün içerisinde federasyon konseyine gönderileceği belirtilmektedir. Yasanın, federasyon konseyi üye tamsayısının yarısından fazlasının oyuyla (asgari 90) kabul edileceği, 15 gün içerisinde federasyon konseyi tarafından incelenmeyen yasanın kabul edilmiş sayılacağı, federasyon konseyinin federal yasayı reddetmesi durumunda, parlamentonun kanatları arasındaki anlaşmazlıkları gidermek üzere bir uzlaşma komisyonunun oluşturulacağı ve federal yasanın Duma tarafından tekrar inceleneceği belirtilmiştir.

Madde de son olarak, Duma'nın, federasyon konseyiyle aynı görüşte olmadığı durumlarda, Duma'da yapılan ikinci oylamada, ancak Duma'nın üye tam sayısının üçte ikisinin kabul oyuyla yasa teklifinin kabul edilmiş olacağı belirtilmiştir.

Anayasa'ya göre Duma tarafından kabul edilen bir takım kanunların federasyon konseyi tarafından incelenmesi zorunludur. Daha somut bir deyişle, Anayasa'nın 106. maddesine göre; federal bütçe, federal vergi ve harçlar, mali, parasal, borç ve gümrük düzenlemeleri ile para basılması, uluslararası anlaşmaların onaylanması ya da yenilenmeyeceğinin bildirilmesi, Rusya Federasyonu devlet sınırlarının durumu ve korunması ile savaş ve barışa ilişkin kanunların federasyon konseyi

tarafından incelenmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın yasama kısmında, Anayasa değişikliklerine de temas edilmiştir. Anayasa'nın 108. maddesine göre Anayasada değişiklik yapan bir kanunun kabul edilebilmesi için Duma'nın üye tam sayısının en az üçte ikisinin, federasyon konseyinin ise üye tam sayısının en az dörtte üçünün kabul oyu gerekir. Anayasa değişikliğiyle ilgili kanunların on dört gün içerisinde devlet başkanı tarafından imzalanarak yayımlanacağı maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu hükümden, anayasa değişikliğiyle ilgili kanunların parlamento tarafından aranan nitelikli çoğunlukla kabul edildiği durumlarda devlet başkanının güçleştirici veto yetkisinin olmadığı anlaşılmaktadır.

4. Rusya Federasyonu Anayasası'nın Geleceği

Rusya Federasyonu Anayasası'nın geleceği bir çok bakımlardan kriz doğurabilme gizilgücüne sahiptir. Her şeyden önce, Anayasa meşruiyetsizlik sorunu çekmektedir. Ünlü siyaset bilimcisi Jon Elster'e göre bir Anayasa'nın yapımı sürecinde üç tür meşruiyet bulunmaktadır. Birincisi, Anayasa meşru bir biçimde oluşturulan bir kurucu meclis tarafından yapılmalı (üst meşruiyet, upstream legitimacy), ikincisi, bu meclisin iç karar alma usulleri demokratik ilkelere uygun olmalı (süreç meşruiyeti, process legitimacy) üçüncüsü ise kurucu meclis tarafından hazırlanan dokümanın içerisinde halkın istem ve beklentilerini olanaklar ölçüsünde karşılayacak hükümler bulunmalı ve söz konusu doküman halk oyuna sunulurken kabul edilmelidir (temel meşruiyet, downstream legitimacy) (Fazla bilgi için bkz., Elster, s. 215, 216).

Meşruiyetin üç türü açısından yapılan değerlendirme sonucu; Rusya Federasyonu Anayasası'nın üç tür meşruiyete de sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Çünkü bu anayasa bir kurucu meclis tarafından değil, her ne kadar danışmanlarından yardım da alsa Yeltsin tarafından tek başına hazırlanmıştır. Bu durum, Anayasa'nın üst meşruiyete sahip olmadığını ortaya koymaktadır. Üst meşruiyete sahip olmayan bir anayasanın süreç meşruiyetine de sahip olamayacağı ortadadır. Yeltsin tarafından hazırlanan anayasa taslağının Anayasa Komisyonu ve RHTK tarafından tartışılması da, Anayasa'nın süreç meşruiyetine sahip olduğunu göstermez. Yukarıda da ayrıntılı olarak belirtildiği üzere anayasa taslağı üzerinde yapılan tartışmalar Yeltsin tarafından dikkate alınmamış, hatta Yeltsin; RHTK olduğu müddetçe Anayasa'nın kabul

edilmesinin olanaksız olduğu savıyla RHTK'yı kapatmıştır. Bu durum Rusya Federasyonu Anayasası'nın süreç meşruiyetine sahip olmadığını somut bir şekilde ortaya koymaktadır.

Rusya Federasyonu Anayasası temel meşruiyete de sahip değildir. Bir kere Anayasa halkın istem ve beklentilerini karşılayacak hükümlerle değil, geçiş döneminde köklü reformları ancak güçlü bir devlet başkanının yapabileceği esastan hareketle Yeltsin'in fikir ve düşüncelerini yansıtmıştır. Bunun sonucunda da anayasayla çok güçlü bir devlet başkanlığı oluşturulmuştur.

Diğer yandan, anayasanın halkoyu yoluyla kabul edilebilmesi için seçime katılma oranının %50'den fazla olması ve seçime katılanların çoğunluğunun anayasanın kabulü yönünde oy kullanmaları gerekli olmasına rağmen muhalifler şöyle dursun, demokrasi yanlısı kimi kişiler bile 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası'nın halk oylamasına katılma oranının gerçekte % 50'den daha az olduğu savında bulunmuşlardır. Buna karşın Yeltsin, Anayasa'yla kendisine verilen yetkileri kaybedebileceği, milletvekilleri de yeni bir anayasanın halkoyuna götürülmesi sonucu koltuklarını kaybedebileceği endişesiyle halk oylaması sonucunun geçersiz olduğunu söylemekten özenle kaçınmışlardır (Saivetz, s. 270).

Rusya Federasyonu Anayasası sadece meşruiyet vasfına sahip olmamakla kalmamakta; bundan başka, hukuka aykırı da bulunmaktadır. 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası'ndan önceki Anayasa'da; halkoyuna gidilmesine karar verme yetkisi sadece RHTK'ya ait iken, Yeltsin'in kararıyla halkoyuna gidilmesi yeni anayasayı yetki yönünden hukuka aykırı hale getirmiştir. Yeltsin bile durumun farkında olmasına rağmen reformları uygulayabilmek açısından başka çaresinin olmadığı gerekçesiyle anayasanın halkoyuna sunulmasını haklı çıkarmaya çalışmıştır. Ayrıca, anayasanın halkoyuna sunulduğu Aralık 1993 seçimleri, ideal ve demokratik bir ortamdan oldukça uzak bir konumda yapılmıştır. Yukarıda anlatılan parlamento binasının korunması krizinden sonra Yeltsin aşırı sağcılar ve komünistleri yasaklamış, onların aday göstermelerine izin vermemiştir. Bunun yanında Yeltsin Hükümeti, yasaklanmış gruplara ait olan *Pravda*, *Den* ve *Sovetskaia Rossiia* gibi yayınları da geçici süreyle kapatmış, hatta Yeltsin yanlısı diğer bazı yayınları da sansürletmiştir. Gazete ve dergilerde sansürlenmiş kısımlar boş olarak çıkmıştır. Bu ortamda siyasi partiler de oldukça olumsuz koşullar altında bulunmuşlardır. Bir partinin devlet başkanı adayı çık-

rabilmesi ve başkanlık kampanyası yapabilmesi için 100.000 yurttaşın imzası gerekli olduğundan, partiler 100.000 imzayı toplayabilmek için birleşmek zorunda kalmışlar, bunu da seçim kararının alındığı tarihle seçimin yapıldığı tarih arasındaki dokuz haftalık bir zaman dilimine sıkıştırmak durumunda kalmışlardır (Saivetz, s. 264, 265).

Yukarıda çeşitli defalar anlatıldığı üzere Anayasa; devlet başkanını, rejimi süper başkanlık olarak adlandıracak tarzda oldukça fazla güçlü yetkilerle donatmıştır. Bu rejim biçimi, Rusya'da, yolsuzluk için uygun bir gizilgüç (potansiyel) sağlamıştır. Gerçekten de, Fish'in belirttiği üzere, Rusya'da, kamu kaynaklarının büyük bir kısmının harcanması ve denetleme yetkisi yürütmeye bırakıldığından ve parlamentonun yürütmeyi denetleme yetkisi hiç veya çok az bulunduğundan söz konusu sistem yolsuzluk için oldukça geniş fırsatlar doğurmuştur. Yazar; Rusya'da kamu kaynaklarını koruma görevli olanların çoğunun sadece devlet başkanına karşı sorumlu olduğunu, bu durum ise kamu görevlilerinin, devletten çalarak zenginleşebilme doğrultusunda çaba göstermelerine yol açtığını ifade etmektedir (Fish, s. 327). Hatta Khrushchev, Rusya'da; yaygın yolsuzluk olaylarının bulunması yanında, organize suç grupları ve oligarşinin en üstten en alta kadar devlette hakimiyet kurmaya başladığını, Rus toplumunun kriminalleştiğini ve üretime dayalı bir kapitalizm yerine kumar benzeri parazit bir ekonomik yapılanmanın bulunduğunu savlamaktadır (Bkz., Khrushchev, s. 2).

Kanımca, Rusya Federasyonu Anayasası'nın geleceğini karartabilecek ve belki de ortadan kaldıracabilecek gelişme; Rusya'nın süper başkanlık sisteminin, Guillermo O'Donnell'in başkanlık sistemlerinin bozulabilmesi olgusunu ifade için kullandığı "*havaleci demokrasi*"ye (delegative democracy) dönüşebilme gizilgücüdür. Havaleci demokrasi olgusunun görülmesi durumunda devlet başkanı; kendisini politikanın üzerinde görebilmekte ve parlamento veya mahkemeler tarafından yapılan sınırlamaları ayak bağı olarak düşünebilmektedir. Bu olgunun görülmesi durumunda; parlamento, basın ve diğer kurumların görüşlerini duyurabilmelerine olanak sağlanmakta, ancak devlet başkanının söz konusu görüşleri tamamıyla ihmal edebilmesi esası da benimsenmektedir. Yakın geçmişte Yeltsin'in Başkanlığı döneminde Rusya'da kimi konularda havaleci bir demokrasi anlayışı görülmüştür. Yeltsin'in farklı görüşlere itibar etmeksizin 1994 yılının Ekim ortalarında rublenin değerini dolara karşı oldukça fazla düşürmesi ve Çeçenistan'ı işgal kararı vermesi havaleci demokrasinin somut görünümleri olmuştur

(Saivetz, s. 271). Yeltsin döneminde görülen havaleci demokrasi olgusu, Rusya'yı ağır krizlere maruz bırakarak atlatılmıştır. Ancak ileride Rusya'da görülebilecek havaleci demokrasi olgusunun sadece bir krizle atlatılabilmesi garanti değildir. İleride böyle bir durumun görülmesi halinde Anayasa bile çökebilir.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın geleceği hakkında söylenebilecek son söz; Rusya Federasyonu Anayasası'nın Yeltsin'in de itiraf ettiği üzere çok güçlü bir liderlik veya çağcıl bir çarlık anayasası olması ve ayrıca dikta rejimine dönüşebilme gizil gücünü bünyesinde barındırmasıdır. Gerçekten de, 15 Kasım 1993 tarihinde *Izvestiya Gazetesi*'ne bir demeç veren Yeltsin; Taslak Anayasa'da devlet başkanının çok güçlü yetkilerle donatıldığını, ancak geçmişinde çok güçlü liderlerin ve çarların olduğu bir ülkeden başka türlü davranmasının beklenilmemesi gerektiğini ifade etmiştir. 10 Aralık 1993 tarihli *Pravda Gazetesi*'nde; devlet başkanının yetkileri ile III. Napolyon'un yetkileri arasında büyük benzerlik olduğu ifade edilmiş, 13 Ekim 1993 tarihli *Nevsimiya Gazetesi*'nde ise Yeltsin "çar-başkan" olarak nitelendirilmiştir (Bu konularda ayrıntılı bilgi için bkz., White, s. 217-221). 1993 yılında kabul edilen Anayasa'yla, Rusya'da kişisel yönetim esasına dayalı bir süper başkanlık sistemine geçilmiştir. Söz konusu sistemin diktatörlüğe dönüşüp dönüşmeyeceğini ise zaman gösterecektir. Geçmişinde çeşitli diktatörlerin hüküm sürdüğü Rusya'nın; sadece sevdiği politikacılar oy veren, kendileri ve planları hakkında konuşan batı tip insanları sevmeyen ve kahramanlarından mucize bekleyen Rus halkının (bkz., Khrushchev, s. 1) Anayasa'nın kendisine sağladığı güçlü yetkileri kötüye kullanan bir devlet başkanı tarafından dikta rejimine götürülmesi, istenilmeyen ancak gerçekleşmesi olanaklı bir olasılıktır.

SONUÇ

Türk hukuk öğretisinde sadece Gözler'in, özellikle devlet başkanının yetkisi açısından savunduğu fikir adeta süper başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır. Gözler'e göre, Türkiye'nin etkili ve istikrarlı bir yönetim yapısına kavuşabilmesi için yeni bir başkanlık sistemine geçilmesi ve başkanın sadece yürütme yetkisine değil, aynı zamanda yasama yetkisine de sahip kılınması gerekir. Yazar, devlet başkanının ekonomik, mali ve idari konularda başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisiyle donatılmasını, diğer alanlarda ise kural koyma yetkisinin meclise bırakılmasını,

her iki organın da kendi saklı alanlarına müdahale etmemesi fikrini savunmaktadır (Gözler'in düşüncesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Gözler, s. 25-47). Bununla birlikte, Türk hukukçularının ezici bir çoğunluğu haklı olarak (örneğin; bkz., Onar, s. 103, 104, Kalaycıoğlu, s. 26, 27, Gönenç, *Türkiye'de Hükümet*, s. 5-12), Türkiye'nin başkanlık veya süper başkanlık sistemine geçmesinin ülkemiz açısından travmatik sonuçlar doğurabileceğini ileri sürerek bu sistemden kaçınılması gerektiği savını ileri sürmektedirler.

Gerçekten de başkancı parlamenter ya da süper başkanlık sistemi, bünyesinde oldukça fazla sıkıntı taşıdığından, Türkiye açısından tercih edilebilecek bir sistem değildir. Her şeyden önce söz konusu sistem, diktatörlük eğilimlileri için uygun bir ortam oluşturabilir. Gerçekten de başkancı-parlamenter ya da süper başkanlık sisteminin tarihsel örneklerinden birisi olan Weimar rejimi, Naziler'in iktidara yürüyüşünü engelleyememiştir. Bu yüzden olacak Türkiye'deki başkanlık, yarı başkanlık veya süper başkanlık sistemi tartışmalarında hiç kimse Weimar deneyiminden bahsetmemektedir (Bkz., Kalaycıoğlu, s. 17).

Başkancı-parlamenter veya süper-başkanlık rejimleri oldukça sıkıntılı veya karmaşık rejimler olduğundan ve belirli bir zaman sonrasında değişime uğraması kaçınılmaz olması nedeniyle de tercih edilecek bir rejim türü değildir. Gerçekten de, Shugart ve Carey'in isabetli olarak belirttikleri üzere, başkancı-parlamenter rejimlerin her biri rejim krizlerine düşmüşler ve daha sonra başkanlık veya parlamenter hükümet şekline dönüşmüşlerdir. Yazarlar bu konuda Şili ve Portekiz'i örnek olarak göstermektedirler. Gerçekten de, 1925 yılında iki adet başkanlık darbesinden sonra Şili, sistemini başkancı-parlamenter sistemden başkanlık sistemine dönüştürmüş, Portekiz ise 1982 yılında yaptığı bir Anayasa değişikliğiyle başkancı-parlamenter sistemden, başbakanı parlamenter sisteme geçmiştir. Bu açıdan Shugart ve Carey, kaçınılması en fazla gereken rejimin başkancı-parlamenter rejim olduğunu haklı olarak savunmaktadırlar (Fazla bilgi için bkz., Shugart ve Carey, s. 161).

Başkancı-parlamenter veya süper-başkanlık rejimi aynı zamanda demokrasiyi de büyük sıkıntılarla baş başa bırakmaktadır. Bunlardan birisi, yukarıda Rusya örneğinde ayrıntılı olarak görüldüğü üzere ülkenin devlet başkanına karşı aşırı bağımlı olmasıdır. Fish'in isabetli olarak belirttiği üzere, süper-başkanlık sistemlerinde başkana aşırı yetkiler verildiğinden, onun yetkinliği, karar verme gücü ve sağlığı

olağanüstü derecede önemlidir. Başkanın görevini sürdürmesinde en küçük bir kesinti göstermesi, kendiliğinden bir güç boşluğu yaratır. Fish, diğer yandan, süper-başkanlık sisteminin kavram olarak kararlılık ve sağlamlık imgesini çağrıştırdığından olağanüstü bir rejim şekli olarak görülebileceğini, ayrıca uygulamada görülen başkana karşı aşırı bağımlılık olgusu nedeniyle kurumları dayanaksız ve kırılgan bir konuma soktuğunu ifade etmektedir (Bkz., Fish, s. 327).

Başkancı-parlamentar veya süper-başkanlık rejimlerinin demokrasiye verdiği bir diğer zarar; söz konusu sistemin koalisyon iktidarı kurulmasını neredeyse olanaksız kılmasıdır. Savietz'e göre, parlamentar demokratik rejim; toplumun değişik katmanlarının sesini duyurabilmesine ve koalisyon ortaklarının tümünün, hükümetin yıkılmasını isteme durumu dışında koalisyonun devamı için işbirliği içerisinde bulunmalarına olanak sağlamasına rağmen, süper başkanlık sisteminde toplumun değişik katmanlarının sesini duyurabilmesi ve koalisyon iktidarının kurulabilmesi neredeyse olanaksızdır. Yazar; iki Rus gözlemcisinin, Rus Anayasası'nın koalisyon iktidarı kurulabilmesini neredeyse olanaksız hale getirdiğini, halbuki sivil uzlaşmayı sağlayabilmek açısından büyük önem taşıyan koalisyon iktidarının çoğu geleneksel demokratik ülkelerde kullanılan önemli bir uygulama olduğu şeklindeki saptamasına da yer vererek başkancı parlamentar ya da süper başkanlık sisteminin sakıncasına işaret etmektedir (Bkz., Saivetz, s. 271).

Başkancı-parlamentar veya süper-başkanlık rejimlerinin demokrasiye verdiği bir başka zarar; değişik siyasal güçleri anayasa dışı arayışlara itmesidir. Gerçekten de Fish'in belirttiği üzere, süper başkanlık rejiminin uygulandığı ülkelerde toplam sıfırlı oyun (zero-sum game), bir başka deyişle, kazanan hepsini alır (winner-take all) ilkesi uygulandığından seçimi kaybedenler anayasa dışı arayışlara yönelebilir. Yazara göre, bu rejimin uygulandığı ülkelerde başkanlık yarışına girenler ve onların destekçileri zafer kazanmak için aldatma, hile, yalan ve çalma gibi değişik yasa dışı yöntemlere başvurmaya eğilimlidirler. Yazar; seçimi kaybedenlerin çetin kişiler olması halinde, siyasal yaşamın büyük çoğunluğunu kontrol eden başkanlığı kaybettikleri için seçimden sonra da söz konusu kişilerin yasa dışı davranışlara yönelebileceklerini savlamaktadır. Fish savına kanıt olarak; Ermenistan'ın 1996 Başkanlık seçiminde Başkan Ter-Petrosyan'ın destekleyicileri ile rakipleri arasında; gerek seçimden önce gerekse seçimden sonra şiddetin de kullanıldığı çok sert mücadeleleri örnek olarak vermektedir (Bu konuda fazla bilgi

için bkz., Fish, s. 327).

Başkancı-parlamentar veya süper-başkanlık rejimlerinin demokrasiye verdiği bir diğer zarar; demokratik yaşamın vazgeçilmez unsuru olan siyasal partilerin gelişmemesine yol açmasıdır. Bu sistemi benimseyen ülkelerde, çeşitli defalar belirtildiği üzere, başkana aşırı bağlılık olgusuyla karşılaşıldığından, siyasal partilerin; üyeleri veya seçmenleri üzerinde etkin olabilmesi ve onları disipline edebilmesi olanaklı değildir. Siyasal partilerin seçmenleri üzerinde otoritesinin olmamasının ise kaçınılmaz olarak siyasi partileri güçsüzleştireceği açıktır. Diğer yandan, siyasal partiler, yasama organının gücüne bağlı olarak iş görüşelliklerini ve etkinliklerini geliştirebileceklerinden ve süper-başkanlık rejiminde yasama organı güçsüz olduğundan, bu rejim türünde bir partinin gelişmesi için uygun bir ortam bulunmamaktadır. Demokrasilerde siyasal partiler normal olarak, yasama organı seçimlerinde adayların ve yasama organı seçim dönemleri arasında da siyasi rekabetin yapısını kontrol ederler. Rusya’da partiler genellikle bu tip fonksiyonlarını parlamentonun alt kanadı olan Duma içerisinde yerine getirmeye çalışırlar. Fakat, Rus Parlamentosu’nun, başkanla karşılaştırılınca görülen zayıflığı ve başkanların siyasal partileri geliştirme veya bir siyasi partiye katılma yönündeki isteksizlikleri, siyasetle uğraşanların bir parti oluşturma ve gelişme yönündeki isteklerine ket vurmaktadır. Kısacası, süper başkanlık rejimi, siyasal partilerin gelişimini köstekletmektedir (Bkz., Fish, s. 327, 328).

Bundan da öte, süper başkanlık sistemi yüzünden günümüzde Rusya’da muhalefet adeta nesli tükenen canlı konumuna gelmiştir. Gerçekten de, Rusya’da yapılan 2003-2004 ulusal seçimlerinden sonra muhalefet bitmeye başlamıştır. Barajı geçemeyen küçük partiler ile demokrat, liberal ve komünist çeşitli gençlik kuruluşları 2008-Komitesi adlı bir şemsiye oluşum yoluna gitmişlerdir. Bu durum, Rusya siyasetinde anti-demokratik eğilimin yükselmesine yol açmış ve neredeyse farklı tüm muhalif grupların siyasi rejime karşı olumsuz bir oydaşı içerisinde bulunmalarını sağlamaya başlamıştır. Rusya’da 2005 yılında seçim kanunu değişiklikleriyle de muhalefete öldürücü bir darbe vurulmuştur. Yapılan değişiklikle Duma ve bölgesel meclis seçimlerinde partiler için aranan seçim barajı %5’ten %7’ye yükseltilmiş, partilerin seçim koalisyonu yapması yasaklanmış, siyasi partilerin kuruluş koşulları ağırlaştırılmış ve siyasi partilerin seçimlerdeki gözlemcilerinin görevleri en aza indirilmiştir (Gel’man, s. 241). Yediği bu darbelerden

sonra Rusya'da muhalefetin anayasa-dışı arayışlara yönelebileceğini söylemek olanaklıdır.

Başkancı-parlamenter veya süper-başkanlık rejiminde, hükümetin ikili sorumluluğu bulunması nedeniyle siyasi istikrarsızlık, bir başka deyişle, istikrarsız ve etkisiz hükümetler sorunuyla da karşılaşılacaktır. Bu sistemde Gönenç'in renkli benzetmesiyle hükümet iki ateş arasındadır. Hükümet; devlet başkanı tarafından azledilebildiği gibi parlamento tarafından güvensizlik oyuyla da düşürülebilir (Bkz., Gönenç, s. 207). Gerçekten de, bu sistemin tarihi temsilcisi olan Weimar Cumhuriyeti'nde yoğun bir şekilde zayıf ve istikrarsız hükümet sorunuyla karşı karşıya kalınmıştır. Weimar Cumhuriyeti'yle yaratılan demokratik sistem, 14 yıl gibi az bir süre devam etmesine rağmen bu süre içerisinde 20 adet zayıf ve kararsız hükümet kurulmuştur (Drag-nich, Rasmussen, Moses, 1991, s. 328). İstikrarsız ve etkisiz hükümet sorunu, süper başkanlık sisteminin günümüzdeki sembol temsilcisi Rusya Federasyonu'nda da görülmektedir. 1994-2003 yılları arasında hükümetin kendi içerisinde yeniden yapılandırılması durumlarını hariç tutarsak Rusya'da 15 adet hükümet kurulmuştur (Bkz., Jones ve Schleiter, s. 159). Ayrıca, hükümetin çifte sorumluluğunun, Rusya'da; devlet başkanıyla hükümet arasında yıkıcı bir anayasal uyumsuzluk yaratma gizil gücüne sahip olduğunu da belirtmek yerinde olacaktır (Fazla bilgi için bkz., Remington, s. 32 vd).

Türkiye; çok partili bir siyasi yapıya, bir başka deyişle, parçalı bir siyasi yapıya sahip olduğundan başkanlık, yarı-başkanlık veya süper başkanlık gibi bir sisteme yönelmeyi aklının ucundan bile geçirmemesi gerekir. Çünkü Türkiye'nin böyle bir sisteme yönelmesi halinde; başkanlık seçimlerini kazanan kişi gücün hepsini elde edecek, bu durum ise ülkede bölücü bir etki doğurabilecektir. Ayrıca bu sistem; siyasal kutuplaşma ve gerilim de oluşturarak demokratik rejimi büyük bir tehlike altına sokabilecektir (Karş., Uluşahin, s. 229).

Kuşkusuz Türkiye'deki parlamenter sistem istikrarsız ve etkisiz hükümetlere yol açabilmektedir. Ancak hükümetlere istikrar ve etkinlik kazandırabilmek için yol-içi (on-path) çözümler bulunmalı, bir başka deyişle parlamenter sistem içerisinde kalınarak sorunların çözümüne çalışılmalıdır. Türkiye, istikrarlı ve etkin hükümetlere ancak parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi doğrultusunda kavuşabilir (Bkz., Gönenç, *Türkiye'de...*, s. 11, 12). Parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi doğrul-

tusunda çaba gösterilmeyerek hükümetlere istikrar ve etkinlik kazandırılması savıyla (ne tür bir başkanlık sistemi olursa olsun) başkanlık sistemine geçilmesi halinin, Türkiye’yi ağır siyasal krizlere sürükleyeceğinden hiç kimsenin kuşkusunun bulunmaması gerekir.

KAYNAKÇA

- Aldıkaçtı, Orhan, “Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı”, Doçentlik Tezi, İstanbul, 1960.
- Coşar, V. Ahsen, “Üçüncü Bin Yılın Eşiğinde İki Yeni Anayasa Çek Cumhuriyeti ve Rusya Federasyonu Anayasaları”, *Av. Dr. Faruk Erem Armağanı* adlı kitapta yayımlanmıştır. Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 8, Ankara, 1999.
- Dragnich, N. Alex/Rasmussen, S. Jorgen/Moses, C. Joel, *Major European Governments*, 8th Edition, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California, 1991.
- Duverger, Maurice, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government* adlı kitapta yayımlanmıştır. Editör Arend Lijphart, Oxford University Press, 1992.
- Elgie, Robert, *The Politics of Semi-Presidentialism, Semi-Presidentialism in Europe* adlı kitapta yayımlanmıştır. Editör Robert Elgie, Oxford University Press Inc., New York, 1999.
- Elster, Jon, *Constitution-Making In Eastern Europe: Rebuilding The Boat In The Open Sea*, Public Administration, Vol. 71, No. 1-2, Spring/Summer 1993.
- Fish, M. Steven, “The Pitfalls of Russian Superpresidentialism”, *Current History*, October 1997, s. 326-330.
- Gel’man, Vlademir, *Political Oppsition in Russia: A Dying Species? Post-Soviet Affairs*, 2005, 21, 3, s. 226-246.
- Gönenç, Levent, “Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar,” *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 4, 1998, Sayı:1-4.
- “... Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, *Başkanlık Sistemi* adlı kitapta yayımlanmıştır. Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara, Nisan 2005.
- Gözler, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine Bir Deneme)” *Türkiye Günlüğü*, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s. 25-47 (www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm; Erişim Tarihi : 15.4.2006).

İşte Almanya Societats-Verl g, Frankfurt Main, Almanya, 1998.

Jones, Edward Morgan ve Schleiter, *Governmental Change in a President Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994-2003, Post-Soviet Affairs*, 2004, 20, 2, s. 132-163.

Kalaycıoğlu, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı" *Başkanlık Sistemi* adlı kitapta yayımlanmıştır. Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara, Nisan 2005.

Khrushchev, Sergei, "Russia After Yeltsin: A Duel of Oligarchs", *Mediterranean Quarterly*, Volume 11, Number 3, Summer 2000.

Lijphart, Arend (ed), *Çağdaş Demokrasiler*, (Çevirenler: Ergun  zbudun ve Ersin Onulduran. Yetkin Yayınları, Ankara, Tarihsiz.

Onar, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi D ş n lmeli Midir?" *Başkanlık Sistemi* adlı kitapta yayımlanmıştır. Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara, Nisan 2005.

Remington F. Thomas, The Changing Balance between President and Parliament in Russia: The Evolution of Constitutional Practice since 1993, Paper Prepared for SAIS Conference on Systemic Change and International Security in Russia and the New States of Eurasia, Revised May 1999. İnternet versiyonu; (<http://www.sais-jhu.edu/programs/res/papers/Remington.pdf>, Erişim Tarihi: 27.4.2006).

Rumpf, Christian, "The Military, the Presidency, and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958, and Turkey 1982", *Democracy And The Military Turkey in the 1980s* adlı kitabın içerisinde yayımlanmıştır. Editörler Metin Heper ve Ahmet Evin, Walter de Gruyter & Co., Berlin 30, 1988.

Sartori, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendislięi*, (Çeviren Ergun  zbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Saivetz, R. Carol, "Russia: Problems and Prospects for Democratization", *Establishing Democracies* adlı kitapta yayımlanmıştır. Editör Mary Ellen Fischer, WestviewPress, A Division of Harper Collins Publishers, Inc., 1996.

Shugart S. Matthew ve Carey M. John, *Presidents and Assemblies-Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

White, Stephen, *Russia, Semi-Presidentialism in Europe* adlı kitapta yayımlanmıştır. Editör Robert Elgie, Oxford University Press Inc., New York, 1999.